



Berne, le 5 septembre 2018

---

# **Rapport complémentaire à la Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole**

## **Mandat du Conseil national du 4 juin 2018**

---

- Partie 1 : Évaluation de la politique agricole 2014-2017
- Partie 2 : État actuel des accords de libre-échange
- Partie 3 : Mise en œuvre de l'art. 104a Cst. sur la sécurité alimentaire
- Partie 4 : Calendrier PA22+ coordonné avec les initiatives populaires

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>1. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE 2014-2017 .....</b>	<b>4</b>
1.1 Contexte.....	4
1.2 Atteinte des objectifs de la PA14-17.....	4
1.3 Évaluations terminées et évaluations en cours relatives à la PA14-17.....	5
1.4 Résultats des évaluations.....	6
1.5 Prise en compte dans la PA22+ des résultats issus des évaluations .....	8
1.6 Bibliographie.....	8
<b>2. ÉTAT ACTUEL DES ACCORDS DE LIBRE-ECHANGE .....</b>	<b>10</b>
2.1 Contexte.....	10
2.2 Stratégie en matière d'accords de libre-échange.....	11
2.2.1 Objectifs .....	11
2.2.2 Importance pour l'économie.....	11
2.2.3 Des chances à saisir pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire .....	12
2.2.4 Enjeux de la politique agricole suisse .....	12
2.3 État des lieux des négociations.....	13
2.3.1 Introduction.....	13
2.3.2 Mercosur .....	13
2.3.3 Indonésie.....	15
2.3.4 Canada.....	17
2.3.5 Mexique.....	19
2.3.6 Union douanière d'Afrique australe (SACU) .....	21
2.4 Identification des intérêts et développement durable .....	22
2.4.1 Importance des enjeux pour l'agriculture suisse .....	22
2.4.2 Durabilité .....	24
2.5 Synthèse des accords commerciaux .....	26
2.6 Conclusions.....	26
<b>3. MISE EN ŒUVRE DE L'ART. 104a Cst. SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....</b>	<b>27</b>
3.1 Contexte.....	27
3.2 Article constitutionnel 104a Sécurité alimentaire.....	27
3.3 Conditions à remplir pour assurer la souveraineté alimentaire .....	27
3.4 Préservation des bases de la production agricole.....	28
3.5 Production adaptée aux conditions locales et préservant les ressources naturelles .....	28
3.6 Réponse aux attentes du marché.....	28
3.7 Contribution des échanges internationaux au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire .....	29
3.8 Gestion des aliments préservant les ressources naturelles.....	31
<b>4. CALENDRIER DE LA PA22+ COORDONNÉ AVEC LES INITIATIVES POPULAIRES .....</b>	<b>33</b>
4.1 Initiatives populaires en suspens concernant l'agriculture.....	33
4.2 Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) .....	34
4.3 Aperçu du calendrier de la PA22+ et des initiatives .....	34
4.4 Conclusion.....	35

## INTRODUCTION

Le Conseil national a accepté, le 4 juin 2018, la proposition de renvoi du rapport du 1<sup>er</sup> novembre 2017 intitulé Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole, proposition émanant de la Commission de l'économie et des redevances (CER-N). Le Conseil national charge le Conseil fédéral de revoir ce rapport sur les quatre points suivants et de le compléter en conséquence :

- il faut procéder à une évaluation précise de la politique agricole actuelle, qui servira de base à la prochaine réforme ;
- la prochaine réforme de la politique agricole doit être envisagée hors de toute idée d'intégration des éléments internationaux (les futurs accords commerciaux, compte tenu des intérêts de l'économie dans son ensemble, doivent être considérés séparément) ;
- la prochaine réforme de la politique agricole doit être conçue compte tenu des dispositions de l'art. 104a de la Constitution fédérale sur la sécurité alimentaire ;
- le calendrier de la suite des travaux de mise en œuvre de la prochaine politique agricole devrait être adapté pour tenir compte des résultats de diverses initiatives populaires concernant l'agriculture (initiative pour des aliments équitables, initiative pour la souveraineté alimentaire, initiative pour une eau potable propre, etc.).

Le présent rapport complémentaire à la Vue d'ensemble traite les quatre points comme des chapitres séparés dans le même ordre que les demandes faites dans la proposition de renvoi de la CER-N. Comme il n'y a que peu ou pas de chevauchements dans le contenu de ces points, il a été renoncé à un résumé du rapport complémentaire couvrant tous les chapitres.

De plus, le Conseil national a accepté un postulat de la CER-N demandant que soit rédigé un rapport complémentaire sur l'influence des barrières douanières sur l'agriculture ainsi que sur les branches situées en amont et en aval de l'agriculture. Il y sera répondu plus tard dans un rapport à part.

# 1. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE 2014-2017

## 1.1 Contexte

L'une des lignes de force de la Politique agricole 2014-2017 (PA14-17) a consisté à développer le système des paiements directs et à l'orienter plus précisément sur les objectifs définis par la Constitution fédérale. La plupart des mesures prévues par la PA14-17 ont été prises à l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'agriculture, le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Quelques mesures, dont certaines contributions pour surfaces en pente, ont été appliquées plus tard. La dernière du train de mesures de la PA14-17 est entrée en vigueur en 2017 : il s'agit de celle qui prévoit des contributions pour surfaces en pente dans la région de plaine ainsi que des contributions plus élevées pour les surfaces présentant une déclivité supérieure à 50 %.

Le Conseil fédéral a fixé, dans le message sur la PA14-17, un ensemble de fourchettes, d'indicateurs et de valeurs cibles pour qu'il soit possible d'évaluer cette politique agricole en s'appuyant sur un système de référence. Les objectifs de la PA14-17 seront poursuivis d'ici à 2021, étant donné que le cadre légal de la Politique agricole 2018-2021 restera largement inchangé (cf. figure 1).

Les grandeurs cibles fixées dans le message de la PA14-17 consistent dans des indicateurs mesurables statistiquement. Mais il existe d'autres objectifs fixés par le Conseil fédéral en fait de politique agricole, pour lesquels aucun indicateur n'a pu être défini pour le moment. Il s'agit entre autres de l'amélioration de la compétitivité, de la réduction des risques inhérents à l'emploi de substances dangereuses pour la santé ou l'environnement, ou encore de la diminution des tâches administratives imposées aux agriculteurs.

## 1.2 Atteinte des objectifs de la PA14-17

Divers évaluations et monitorings montrent que les objectifs visés dans le cadre de la PA14-17 ont été atteints, voire dépassés, dans de nombreux domaines. Cela vaut en particulier pour :

- l'évolution du revenu du travail ;
- la production brute en termes de calories ;
- les objectifs concernant la biodiversité et la mise en réseau, en termes de superficie.

Dans les domaines où les objectifs n'ont pas été atteints, l'évolution va, d'une manière générale, dans la bonne direction. Il n'en reste pas moins que les avancées sont encore insuffisantes dans plusieurs domaines (cf. figure 1). Il existe encore d'importantes lacunes à combler dans les domaines de l'environnement et de l'économie.

- Environnement : D'importantes lacunes existent dans le domaine de la fermeture des cycles de fertilisants, en particulier dans les domaines des émissions d'ammoniac et du phosphore, et dans celui des émissions de produits phytosanitaires. Aussi, des progrès sont nécessaires, en particulier dans le domaine de la réduction des émissions via une amélioration de l'efficacité des ressources et une adaptation de la production à la capacité de charge locale des écosystèmes. Il y a lieu, aussi, de lutter contre la diminution continue des surfaces arables.
- Économie : Un autre point faible est le grand déficit en termes de compétitivité internationale qui s'explique, en autres, par les coûts de production élevés. L'orientation vers le marché et la compétitivité ont cependant été sans cesse améliorées. Toutefois, le développement à l'étranger a été en partie plus rapide et le soutien dont bénéficie l'agriculture suisse reste un des plus élevés en comparaison mondiale. Une amélioration notable de l'efficacité est donc nécessaire.

**Figure 1 : Réalisation des objectifs PA 14-17 (état au moment de la Vue d'ensemble, 1<sup>er</sup> novembre 2017)**

Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	Situation actuelle
<b>Dimension économique</b>	Productivité du travail	+2,1 % par an (00/02 à 08/10)	+2,1 % par an (08/10 à 19/21)	+1,3 % par an (08/10 à 2014/16)
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans	28 ans (2014/16)
<b>Dimension sociale</b>	Revenu sectoriel du travail	-0,7 % par an	Recul à moins de 0,5 % par an	+0,8 % par an (08/10 à 14/16)
<b>Sécurité de l'approvisionnement</b>	Production brute	23 000 TJ	23 300 TJ	23 315 TJ (2015)
	Production nette	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Surface agricole utile	-1900 ha par an	Pertes de surfaces inférieures à 1000 ha par an	-1097 ha (2014/16)
<b>Ressources vitales naturelles / écologie</b>	Efficienc e de l'azote	28 %	33 %	31 % (2015)
	Efficienc e du phosphore	60 %	68 %	60 % (2015)
	Émissions d'ammoniac <sup>1</sup>	48 700 t N	41 000 t N	47 700 t N (2015)
	Quantité SPB	60 000 ha en région de plaine	65 000 ha en région de plaine	75 163 ha en région de plaine (2016)
	Qualité des SPB	36 % en réseau, 27 % qualité	50 % en réseau, 40 % qualité	74 % en réseau, 37 % qualité (2016)
<b>Paysage cultivé</b>	Surfaces d'alpage	-1400 ha par an	Réduction de 20 % de l'envahissement par la forêt	Pas d'indication
<b>Bien-être des animaux</b>	Participation SRPA	72 %	80 %	76 % (2016)

### 1.3 Évaluations terminées et évaluations en cours relatives à la PA14-17

Depuis le début de la PA14-17, une série d'évaluations ont été effectuées. Outre les lacunes mentionnées au chiffre 1, elles montrent qu'il y a nécessité d'agir en ce qui concerne les différents instruments à l'échelon de la loi sur l'agriculture (LAg ; RS 910.1).

#### Évaluations achevées :

- Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015.
- Évaluation des aides à l'investissement dans l'agriculture (CDF, 2015)

<sup>1</sup> Calculs des émissions annuelles et des objectifs à l'horizon 2021 au moyen du modèle Agrammon, version 4.0

- Efficacité et efficience du système suisse de contingentement tarifaire (Areté, 2016 ; Prof. T. Widmer, Université Zürich, 2017)
- Pertinence de la protection douanière pour la réalisation du mandat constitutionnel stipulé à l'art. 104 Cst. (OECD, 2017)
- Évaluation des contributions à la qualité du paysage (Steiger, 2017)
- Évaluation des effets de la contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages [appelé programme PLVH] (Agroscope, 2017)

#### Évaluations en cours :

- Évaluation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement (Agroscope, pour la fin du 3<sup>e</sup> trimestre 2018)

## **1.4 Résultats des évaluations**

Les résultats des évaluations énumérées sous le chiffre 1.3 peuvent être résumés comme suit :

#### Examen des politiques agricoles de l'OCDE [Review of Agricultural Policies : Switzerland 2015 (OECD) :

- Les réformes politiques, menées depuis le début des années 1990 ont contribué à réduire nettement les distorsions du marché.
- D'importants progrès ont été réalisés en ce qui concerne les objectifs agroécologiques formulés par le Conseil fédéral en 2002. Des lacunes subsistent, notamment dans le domaine de l'azote.
- Le niveau toujours très élevé de la protection douanière et des paiements directs entraîne des coûts économiques considérables. Du fait du soutien important dont ils bénéficient, les agriculteurs prennent des décisions qui ne tiennent pas suffisamment compte des signaux donnés par les prix et le marché.

#### Évaluation des aides à l'investissement dans l'agriculture (CDF) :

- Il y a lieu d'examiner la suppression de l'encouragement de la construction de logements au moyen de crédits à l'investissement. La construction de logements ne contribue, en effet, guère aux objectifs de rang supérieur que sont la « promotion de la compétitivité » et « fournir les prestations d'intérêt général » (écologie/ bien-être des animaux)
- La rentabilité des investissements soutenus dans le domaine des mesures individuelles relatives aux bâtiments ruraux doit être davantage prise en compte.
- La contribution des aides à l'investissement à la réalisation des objectifs écologiques et des objectifs relatifs au bien-être des animaux est à concrétiser sous forme d'objectifs partiels (p. ex. réduire les émissions d'ammoniac) et des mesures appropriées doivent être associées à ces objectifs partiels.
- D'une manière générale, il y a lieu de créer de la transparence concernant la question de savoir quelles mesures sont susceptibles de contribuer à la réalisation de quels objectifs (transparence mesures-objectifs).

#### Efficacité et efficience du système suisse de contingentement tarifaire (Areté) :

- Les contingents tarifaires ont pour effet de stabiliser les prix du marché intérieur à un haut niveau. Ils entraînent des prix à la consommation plus élevés et favorisent le tourisme d'achat.
- Ils ne contribuent pas à une production encore plus « orientée marché ». Au contraire : ils sont généralement fixés (dans certains domaines à la demande des interprofessions concernées) de telle manière que la totalité de l'offre du pays trouve preneurs indépendamment du prix.
- Ils tendent à contribuer à renforcer le déséquilibre accru entre les producteurs et les entreprises de transformation/commerce, car peu d'entreprises en aval ont accès aux contingents tarifaires et aux avantages qu'ils présentent (rentes de situation liées aux contingents tarifaires).
- La répartition des contingents tarifaires entre les demandeurs est fastidieuse. C'est pourquoi, il convient de simplifier la répartition des contingents.

### Pertinence de la protection douanière pour la réalisation du mandat constitutionnel selon l'art. 104 Cst. (OECD) :

- La protection à la frontière contribue à une production plus importante de denrées alimentaires. Comme elle augmente les prix des aliments sur le marché intérieur, les coûts sont particulièrement élevés pour les consommateurs.
- Il s'agit d'un instrument inefficace et coûteux pour réaliser les prestations d'intérêt public que la société demande à l'agriculture de fournir, parce qu'il ne favorise pas spécifiquement les prestations demandées par la population (prestations écologiques, bien-être des animaux, habitat décentralisé).
- D'autres mesures politiques contribuent mieux à la réalisation des objectifs constitutionnels. Les auteurs proposent, en particulier, une plus grande régionalisation des paiements directs, des exigences environnementales plus strictes et l'introduction de nouveaux instruments de gestion des risques.

### Évaluation des contributions à la qualité du paysage (Steiger) :

- Les efforts consentis par les parties concernées (exploitations agricoles, autorités d'exécution) ont été importants au cours de la phase initiale. À l'heure actuelle cependant, l'effort à fournir est modéré.
- L'équipe d'évaluation conclut que le programme de mesures s'avère être un instrument efficace pour rémunérer les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture dans le domaine du paysage.
- Des modifications ponctuelles sont cependant recommandées dans la perspective de la fin de la première période contractuelle de 8 ans (p. ex. la palette de mesures doit être structurée de manière plus claire et mieux coordonnée avec les mesures appartenant à d'autres programmes (notamment les projets de mise en réseau et les surfaces de promotion de la biodiversité) et les perspectives financières doivent être clarifiées (sécurité de planification).

### Évaluation de la contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH) (Agroscope) :

- La mesure produit un effet sur la part d'herbe et d'aliments concentrés dans la ration totale, mais l'effet est moins prononcé sur la part de maïs ensilé. L'effet reste cependant modéré.
- Grâce au programme PLVH, la part moyenne d'aliments concentrés dans la ration alimentaire d'une vache laitière du programme PLVH est inférieure d'environ 54 kg par vache et par an. Il est donc prouvé que le programme PLVH contrebalance la tendance à l'augmentation d'aliments concentrés. De plus, plus le programme sera prolongé dans le temps, plus l'effet sera augmenté.
- Les principaux points faibles du programme PLVH sont, selon l'évaluation, la capacité à contrôler l'utilisation déclarée d'aliments concentrés (crédibilité), l'effet d'aubaine très prononcé (il est possible de rester en dessous de la limite de 10 % d'aliments concentrés sans efforts supplémentaires) ainsi que l'effet pour le moment, encore trop faible sur l'utilisation d'aliments concentrés.

### Résultats de l'évaluation en cours des contributions à la sécurité de l'approvisionnement (Agroscope) :

- Les résultats intermédiaires de l'évaluation montrent qu'une suppression sans remplacement des contributions à la sécurité d'approvisionnement (CSA) et contributions à des cultures particulières (CCP) entraînerait une diminution de la production calorique de 15 à 20 %. Le recul du revenu sectoriel s'élèverait à environ 1 milliard, soit -30 %.
- Un transfert de la contribution de base pour la sécurité d'approvisionnement (900.-/ha) à une contribution forfaitaire par exploitation agricole entraînerait une légère diminution (inférieure à 5 %) de la production de calories. Dans ce cas, cependant, il est important que la contribution à la sécurité d'approvisionnement pour les terres arables ouvertes et les cultures permanentes ainsi que les contributions aux cultures particulières soient maintenues. Sinon, la diminution de la production de calories serait d'environ 9 à 13 %.
- D'après l'évaluation, même avec une diminution de la production calorique entre 15 et 20 % (voir ci-dessus), la capacité de production (maintien de SAU ouvertes, capital investi en machines et

en bâtiments et savoir-faire) serait encore assez grande pour augmenter la production calorique si nécessaire (en produisant plus de calories végétales et moins de calories animales).

## 1.5 Prise en compte dans la PA22+ des résultats issus des évaluations

Les objectifs poursuivis par la PA14-17 n'ont pu être réalisés qu'en partie jusqu'à présent. Il y a encore nécessité d'agir, en particulier dans les domaines de l'économie et de l'environnement (cf. ch. 1.2). En outre, diverses évaluations montrent que des adaptations sont également nécessaires au niveau des instruments (cf. ch.1.4). Il est prévu que la PA22+ comble ces lacunes.

Ci-après, il est mentionné quelles mesures le Conseil fédéral examine pour mettre en œuvre dans le cadre de la PA22+ les résultats des monitorings et des évaluations (l'évaluation concernée est indiquée entre parenthèses) :

- Développement conceptuel des mesures d'amélioration structurelle  
a. créer de la transparence « objectif-mesure », b. encourager d'une production respectueuse de l'environnement et des animaux et c. adapter les aides à l'investissement pour les constructions de logements agricoles (CDF)
- Prise en compte renforcée de l'efficacité économique lorsque des aides à l'investissement sont accordées (CDF, monitoring)
- Développement des instruments relatifs aux paiements directs et des prestations écologiques requises (PER) en vue de la réduction de l'empreinte écologique et amélioration de l'atteinte des objectifs environnementaux pour l'agriculture (monitorings)
- Examen d'une variante PLVH plus appropriée « Non-recours aux concentrés protéinés », qui n'entraînerait que peu d'effets d'aubaine, qui serait plus simple au plan administratif et plus facile à contrôler (évaluation PLVH, Agroscope)
- Développement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement et répartition des fonds entre une contribution à l'exploitation et une contribution à la surface (évaluation CSA Agroscope). En plus de l'objectif précédent qui consiste à assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, les nouvelles contributions visent à compenser adéquatement les désavantages en termes de coûts liés au cadre géospécifique (ou liés au site de production) par rapport à d'autres pays.
- Promotion d'une agriculture adaptée aux conditions locales grâce à des stratégies globales qui, à l'échelle régionale, sont mieux coordonnées (OCDE et Steiger)
- Amélioration des mesures de gestion des risques (OCDE)

## 1.6 Bibliographie

- Review of Agricultural Policies : Switzerland (OECD, 2015) : OECD (2015), OECD Review of Agricultural Policies : Switzerland 2015, OECD Publishing. Access : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168039-en>
- Evaluation der Investitionshilfen in der Landwirtschaft (EFK, 2015) : EFK (2015), Investitionshilfen in der Landwirtschaft : Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit. Zugang : [http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20\(48\)/13469BE.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20(48)/13469BE.pdf)
- Effektivität und Effizienz des Schweizer Zollkontingentsystems (Areté, 2016) ; Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), « Policy evaluation of tariff rate quotas », Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna. Access : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-761.html>
- Relevanz des Grenzschutzes hinsichtlich Erreichung der Ziele von Artikel 104 BV (OECD, 2017) ; Gray, E. et al. (2017), « Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland », OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 109, OECD Publishing, Paris. Access : <http://dx.doi.org/10.1787/6e3dc493-en>



- Evaluation der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger, 2017) ; Steiger U. et al. (2017), « Evaluation Landschaftsqualitätsbeiträge ». Zugang : <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/landschaftsqualitaetsbeitrag.html>
- Evaluation der Beiträge für Graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion (Agroscope, 2017) ; Mack G. et al. (2017), « Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) ». Agroscope Science, n° 54, 2017, Accès : <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/produktionssystembeitraege/beitrag-fuer-graslandbasierte-milch--und-fleischproduktion.html>

## 2. ÉTAT ACTUEL DES ACCORDS DE LIBRE-ECHANGE

### 2.1 Contexte

Dans la Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole du 1<sup>er</sup> novembre 2017, le Conseil fédéral a présenté des possibilités d'approche tenant compte des dimensions nationale et internationale pour le développement de l'agriculture et du secteur agroalimentaire dans les années à venir.

Pour ce qui est de la dimension nationale, le Conseil fédéral proposera au Parlement des adaptations de l'instrumentaire actuel (paiements directs, etc.) dans la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Des adaptations de la protection douanière à des fins d'extension des relations commerciales internationales ont été exclues de la PA22+ (cf. chiffre 3.7). Cette politique a pour objet l'amélioration des conditions générales qui prévalent dans le pays pour que l'agriculture et le secteur agroalimentaire puissent progresser aux plans de l'exploitation, du marché et de l'environnement. La réussite économique des exploitations agricoles par l'augmentation de la valeur ajoutée occupe à cet égard une place aussi importante que la réduction de l'empreinte écologique. Le champ d'application de la PA22+ est la Suisse.

L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses sont soumis à des influences nationales, mais aussi à des influences internationales. Ce phénomène est en partie dû à l'interconnexion grandissante des marchés agricoles qui découle des accords de libre-échange. Conscient de cette réalité, le Conseil fédéral a exposé dans la Vue d'ensemble divers scénarios de réduction des droits de douane. Cet inventaire servait à montrer par modélisation et par quantification les incidences structurelles de différentes réductions des droits de douane sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire par rapport à la situation actuelle. Ces scénarios fictifs se fondaient sur des hypothèses qui ne reflètent pas l'état actuel des négociations d'accords de libre-échange ni ne correspondent à un objectif concret du Conseil fédéral.

Les scénarios de la Vue d'ensemble avaient une valeur purement illustrative. Ils peuvent être à l'origine d'erreurs d'interprétation et de malentendus s'ils sont considérés comme des options réalistes. C'est pour clarifier de tels malentendus qu'a été conçu le présent rapport, qui présente les négociations qui sont en train d'être menées en vue de la conclusion d'accords de libre-échange avec d'importants exportateurs agricoles. Il convient également de noter que les concessions d'accès au marché négociées dans les accords ne constituent pas un « libre-échange » au sens d'un accès au marché en franchise de droits et sans contingent pour tous les produits agricoles. Au contraire, les accords n'apportent que des améliorations ponctuelles et spécifiques aux produits en matière d'accès au marché. La terminologie « accord de libre-échange » doit être ainsi comprise dans le présent rapport.

La Vue d'ensemble comportait un scénario fictif avec le Mercosur ainsi que d'autres hypothèses de réduction des droits de douane par rapport à l'UE. Le Conseil fédéral avait l'intention, par ces scénarios, de mettre en lumière les effets que différents degrés d'ouverture au commerce international pourraient avoir sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses. Cette approche avait notamment pour but de montrer le rôle du facteur de la distance, qui garantit une plus grande protection si l'accord est conclu avec les pays du Mercosur plutôt qu'avec ceux de l'UE. Les calculs ont montré qu'une ouverture des marchés avec l'UE exercerait une pression beaucoup plus forte sur les prix intérieurs des produits agricoles qu'un accord de libre-échange avec le Mercosur. Le Conseil fédéral n'envisage pas pour le moment de négocier un tel accord avec l'UE et les négociations avec les États du Mercosur indiquent que les concessions devraient aller moins loin que ce qui était supposé dans le scénario Mercosur de la Vue d'ensemble. On peut estimer que les effets cumulés réels des futurs accords de libre-échange devraient être nettement plus faibles que prévu. Une réduction de 30 à 50 % de l'écart de prix lié à la protection douanière, une hypothèse qui était mentionnée dans la Vue d'ensemble, est dès lors irréaliste au vu des précisions susmentionnées. Il convient à cet égard de souligner également que la stratégie de différenciation déjà appliquée dans de nombreux secteurs de la production agricole suisse génère un écart de prix par rapport à l'étranger. Cette différence est d'autant plus souhaitable qu'elle est due à des valeurs ajoutées, qui sont compensées par le marché (stratégie de création de valeur ajoutée).

Le présent rapport expose dans un premier temps les réflexions stratégiques déterminantes pour la Suisse à l'égard des accords de libre-échange. Il donne ensuite un aperçu des accords en cours de négociation ou de renégociation. Une attention toute particulière a été accordée à cet égard à la question du développement durable.

## **2.2 Stratégie en matière d'accords de libre-échange**

### **2.2.1 Objectifs**

L'objectif premier des accords de libre-échange consiste à garantir aux entreprises suisses un accès plus facile, planifiable et sûr aux marchés étrangers en dehors du cadre de l'OMC. À cet égard, les accords contribuent à la sécurité du droit et à la prévisibilité pour les entreprises. Il s'agit également d'empêcher la discrimination des concurrents étrangers (en particulier de ceux de l'UE). Les négociateurs suisses cherchent en priorité à faciliter l'accès au marché pour les biens industriels, les services, l'accès aux marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle et un meilleur accès au marché pour les produits agricoles transformés et certains produits agricoles de base.

Eu égard à la situation difficile au sein de l'OMC, les accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux constituent de plus en plus une solution permettant de procéder à d'autres réductions tarifaires hors OMC. C'est ainsi que, sur les 290 accords de libre-échange régionaux existants, plus de 150 sont entrés en vigueur entre 2005 et 2015 dans le monde.

Les dispositions tarifaires relatives à la circulation des marchandises, dont font partie les biens industriels, les produits agricoles et les denrées alimentaires, sont au cœur des accords de libre-échange. Les facteurs suivants jouent également un rôle important : les dispositions non tarifaires sur la circulation des marchandises, l'inscription de règles relatives à la réalisation de prestations financières et logistiques ainsi que d'investissements, la protection de la propriété intellectuelle, l'accès des entreprises suisses aux marchés publics et la définition d'une réglementation sur le commerce et le développement durable.

La Suisse poursuit un double objectif dans les secteurs agricole et agroalimentaire : elle entend, d'une part, faciliter l'accès au marché aux exportateurs (de fromage ou de produits agricoles transformés, etc.) et, d'autre part, faire en sorte que l'accès que la Suisse accorde aux produits agricoles et aux denrées alimentaires permette encore la réalisation des objectifs constitutionnels de la politique agricole.

### **2.2.2 Importance pour l'économie**

Pays pauvre en matières premières, dont l'économie d'importance moyenne est très intégrée dans les chaînes internationales de création de valeur, la Suisse dépend des échanges pour accéder aux matériaux nécessaires et aux productions intermédiaires, mais aussi pour trouver de nouveaux débouchés. Depuis 1980, la part du commerce extérieur (biens et services) dans le PIB est passée de 69 à 93 %. La partie de l'économie tournée vers l'extérieur est donc un moteur de croissance important pour la Suisse et la pierre angulaire de notre prospérité. Dans la stratégie de la Suisse en matière de politique extérieure, il est fait état des accords de libre-échange comme l'un des premiers moyens de promouvoir les échanges<sup>2</sup>.

Les accords de libre-échange simplifient et facilitent l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers, réduisant ainsi le coût des échanges, et contribuent à ce que les exportations se diversifient géographiquement.

Au cours des quatre années qui ont suivi la signature d'accords de libre-échange avec des pays hors UE et hors AELE, les exportations suisses vers ces pays partenaires commerciaux ont bondi de 8,5 % par an, alors que les exportations suisses de marchandises ont augmenté globalement de 4,1 % en moyenne entre 1988 à 2014. De même, la signature d'un accord commercial est suivie non seulement d'une hausse des exportations, mais encore d'une augmentation des importations et de la diversité des produits. Une situation qui se traduit par un renforcement de la concurrence sur le marché intérieur et

---

<sup>2</sup> Sur la stratégie en matière de politique extérieure, cf. Conseil fédéral (2004, 2005, 2011) : Rapport sur la politique économique extérieure. Sur les accords de libre-échange, cf. SECO (2016) : Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz

des gains de productivité. Le consommateur peut en tirer profit sous la forme de baisses de prix. Pour l'économie dans son ensemble, la liberté du commerce, par une allocation efficace des facteurs de production, génère des gains de productivité et une plus grande prospérité, tout en entraînant, à l'échelle des économies nationales, des transferts entre producteurs et consommateurs, ou entre producteurs étrangers, producteurs indigènes et consommateurs.

### **2.2.3 Des chances à saisir pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire**

Autant que les autres secteurs de l'économie, l'agriculture bénéficie de l'accès aux marchés étrangers et de la non-discrimination vis-à-vis des partenaires de libre-échange de la Suisse.

En particulier, la filière du lait et les producteurs de produits agricoles transformés dépendent d'un accès aux marchés étrangers comportant le moins possible d'obstacles et de restrictions discriminatoires ; cette situation se reflète dans la stratégie suivie pour négocier les accords de libre-échange, dont elle fait partie intégrante. Elle vise à ce que les producteurs tournés vers l'exportation puissent améliorer leur position sur les marchés étrangers.

Les pays où les denrées alimentaires de haute qualité sont l'objet d'une demande croissante (par exemple les pays du Mercosur) offrent à l'agriculture suisse des débouchés sur des marchés ayant un potentiel de croissance. Si l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses se voient refuser d'emblée la possibilité de pénétrer sur ces marchés, ils auront des difficultés, en y entrant plus tard, de ravir à leurs concurrents les parts de marchés que ceux-ci auront gagnés dans l'intervalle.

Importatrice nette de produits agricoles (40 % des denrées alimentaires qu'elle consomme sont importées), la Suisse dépend, pour sa sécurité alimentaire, de l'existence de relations commerciales régulières et diversifiées. L'agriculture suisse elle-même dépend de produits d'importation pour son travail, c'est-à-dire de ressources dont le pays est dépourvu, comme les combustibles fossiles (dont on tire le gazole), mais aussi tous les engrais minéraux tels que les engrais azotés, le phosphore et la potasse, tous exclusivement importés. La part des importations est également considérable en ce qui concerne les semences, les plants, ainsi que les machines et les équipements agricoles, sans oublier les produits phytosanitaires. Une situation qui démontre l'importance de nos relations commerciales avec l'étranger.

Enfin, il ne saurait y avoir encore de politique agricole suffisamment dotée sans activité florissante dans les autres secteurs de l'économie. D'une part, il y va de l'existence d'un budget fédéral capable de financer les instruments de la politique agricole. D'autre part, la prospérité de la Suisse conditionne la disposition du consommateur à payer plus cher les produits agricoles suisses de culture biologique ou d'autres produits suisses de qualité.

### **2.2.4 Enjeux de la politique agricole suisse**

Jusqu'à présent, les accords de libre-échange conclus par la Suisse nous liaient surtout à des pays qui, comme la Suisse, désiraient d'abord exporter leur production industrielle. De temps à autre, il fallait revoir nos ambitions à la baisse dans le domaine des produits manufacturés ou des produits agricoles (par exemple le fromage), afin de ne pas devoir céder aux exigences du partenaire dans les négociations, s'agissant de l'accès de ses produits agricoles à notre marché.

Nous avons donc réussi dans les négociations passées à éviter dans une large mesure de faire des concessions douanières économiquement importantes sur l'importation de denrées d'origine agricole dont la Suisse est elle-même productrice.

Dans les négociations actuelles, nos partenaires ont un intérêt économique marqué pour l'ouverture de nos marchés à leurs produits agricoles. C'est pourquoi il pourrait être très difficile pour la Suisse de conclure un accord de libre-échange qui soit à la hauteur de ses ambitions et profitable pour elle, sans faire de concessions plus substantielles.

En outre, la Suisse est de plus en plus souvent critiquée, parce que les droits de douane sur les produits agricoles y sont restés très élevés par comparaison avec les autres pays depuis le cycle de négociations de l'Uruguay, malgré l'accroissement de la demande due à la poussée démographique dans le pays, ces droits de douane étant même renforcés *de facto* par les mécanismes de répartition des contingents d'importation. D'autres pays tributaires du commerce international mais percevant des droits de douane

élevés, comme le Japon et la Corée (par exemple le CPTPP), ont par contre pris des décisions politiques d'ouverture de leurs marchés agricoles afin de pouvoir conclure des accords de libre-échange avec leurs partenaires défendant des intérêts importants pour leur secteur agricole.

## **2.3 État des lieux des négociations**

### **2.3.1 Introduction**

Le présent chapitre dresse un état des lieux des négociations ou des discussions relatives aux traités suivants : AELE-Mercosur, AELE-Indonésie (aucun accord à ce jour), AELE-Canada, AELE-Mexique et AELE-SACU (modernisation du traité existant). AELE-Malaisie ne fait pas partie de l'analyse car les négociations sont suspendues pour le moment. À l'instar de l'Indonésie, la problématique de l'huile de palme se retrouve également avec ce pays. Il met en lumière les intérêts de la Suisse dans chacun des traités considérés. L'état des lieux est d'abord présenté en tenant compte de l'importance commerciale du partenaire et des principaux produits agricoles échangés. Ensuite l'état des lieux des négociations entre l'UE et ces partenaires est analysé. Lorsque la négociation porte ou a abouti à l'octroi de contingents bilatéraux exclusifs, la taille des contingents est rapportée au volume de la demande dans l'UE. La question des indications géographiques y est également présentée.

### **2.3.2 Mercosur**

#### **2.3.2.1 État des lieux des négociations avec la Suisse et les pays de l'AELE**

##### *Aspects généraux*

Le marché des pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay), grand mais assez fortement protégé, présente un potentiel important pour les exportateurs suisses. Les pays de l'AELE et ceux du Mercosur ont entrepris en 2017 de négocier un accord commercial. Les quatre cycles de négociations organisés à ce jour ont abouti à des progrès remarquables. Pour le Mercosur, l'ouverture des marchés à ses produits agricoles est cruciale ; la réalisation des ambitions affirmées pour l'ensemble du traité dépendra de celles qui se concrétiseront dans le domaine de l'agriculture.

Les exportations suisses vers le Mercosur dépassent 3 milliards CHF par an (dont 50 % de produits pharmaceutiques). Le principal concurrent de la Suisse sur ce marché est l'UE, suivie des États-Unis. Ces trois acteurs font actuellement face à la même protection douanière, caractérisée par des droits *ad valorem* moyens supérieurs à 12 % pour le secteur industriel<sup>3</sup>, qui peuvent atteindre 35 % pour certains produits. Il existe donc un gros potentiel d'économies en matière de droits de douane, si bien que la Suisse présente des intérêts très importants dans le domaine industriel.

Au-delà de la question des droits de douane, un accord de libre-échange faciliterait l'accès des prestataires suisses de services au marché du Mercosur, développerait la protection de la propriété intellectuelle, tout en ouvrant de nouvelles possibilités dans le domaine des marchés publics.

Les exportations totales de produits agricoles du Mercosur correspondent à plus de 40 % de la valeur totale de ses exportations de biens, qui présente donc un excédent commercial très net dans ce secteur.

##### *Aspects agricoles*

Les premiers produits d'exportation du Mercosur sont le soja et les tourteaux de soja, le sucre de canne, le maïs, le poulet et le bœuf. Les premiers produits agricoles d'importation de la Suisse depuis le Mercosur sont le café non torréfié, les tourteaux de soja, le bœuf, le poulet et le jus d'orange.

Les principaux intérêts agricoles offensifs de la Suisse sont les produits laitiers (fromages et poudres de lait), le café, les préparations de céréales, les aliments pour bébés, le chocolat, les sucreries, les biscuits, les boissons et les préparations alimentaires.

---

<sup>3</sup> Market Access Map, Centre du commerce international, protection en 2017.

### 2.3.2.2 État des lieux des négociations avec l'UE

Les négociations entre l'UE et le Mercosur, commencées en 1999 et interrompues plusieurs fois, ont repris en 2016. Elles couvrent l'accès au marché, les règles d'origine, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les services, les marchés publics, la propriété intellectuelle, le développement durable, et comprennent des dispositions relatives aux petites et moyennes entreprises. En décembre 2017, une partie des paramètres de négociation contenus dans l'offre préliminaire de l'UE a été rendue publique<sup>4</sup> : dans le secteur agricole et agroalimentaire, l'UE est prête à ouvrir l'accès à son marché pour 82 % de ses importations en provenance du Mercosur tandis que 18 % fait l'objet d'une ouverture partielle<sup>5</sup>.

Les produits pour lesquels l'UE envisage d'ouvrir des contingents tarifaires sont notamment la viande (bœuf, porc<sup>6</sup>, volaille<sup>7</sup> et agneau), les produits laitiers (poudres de lait, beurre, fromage), le sucre, l'éthanol et les céréales (maïs<sup>8</sup>, blé<sup>9</sup> et riz). Pour la viande, la mise en œuvre des contingents bilatéraux serait échelonnée sur une période de six ans avec des préférences sur les taux du contingent. Les pays du Mercosur, selon les dernières discussions, auraient accepté de reconnaître 80 % des indications géographiques<sup>10</sup> de l'UE, mais des progrès doivent encore être obtenus pour les noms de produits devenus communs dans le cas des vins et fromages (par exemple le Parmesan).

### 2.3.2.3 Le cas de la viande de bœuf : le contingent offert par l'UE au Mercosur

L'offre de l'UE de début 2018, 99 000 tonnes, soit environ 1,3 % de la demande de l'UE, reste insuffisante pour certains acteurs au sein du Mercosur, qui demandent un volume d'au moins 150 000 tonnes. Ci-dessous, la Figure 2 illustre la taille du contingent offert par l'UE pour la viande de bœuf.

---

<sup>4</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 11 décembre 2017.

<sup>5</sup> Seul un petit nombre de « lignes rouges », principalement des produits sucrés, serait exclu de l'accord.

<sup>6</sup> Contingent bilatéral de 17 000 tonnes (moins de 0,1 % de la demande de l'UE)

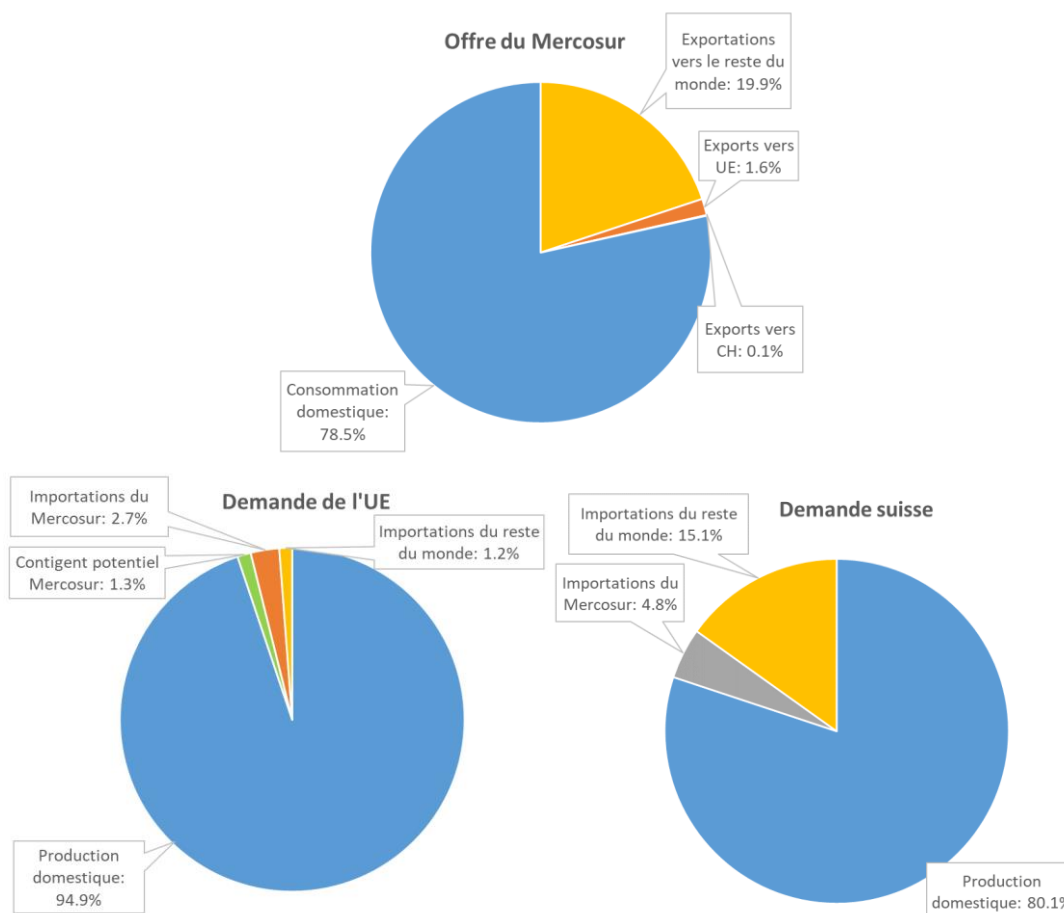
<sup>7</sup> Contingent bilatéral de 90 000 tonnes (environ 0,7 % de la demande de l'UE)

<sup>8</sup> Contingent bilatéral de 750 000 tonnes (environ 1 % de la demande de l'UE)

<sup>9</sup> Contingent bilatéral de 250 000 tonnes (environ 0,2 % de la demande de l'UE)

<sup>10</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 2 mai 2018.

**Figure 2 : Offre et demande de viande de bœuf dans le Mercosur, l'UE et en Suisse**



Source : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2017-2026, Trade Map (ITC) et Proviande. Calculs OFAG

#### 2.3.2.4 Synthèse Mercosur

L'UE et la Suisse mènent des négociations en parallèle avec le Mercosur. Les intérêts des pays du Mercosur concernent essentiellement les produits agricoles, de sorte que des concessions par la Suisse pour ces produits sont nécessaires pour aboutir à un accord. Les instruments de la politique agricole suisse permettent toutefois de favoriser ce partenaire sans réduire significativement la protection globale de l'agriculture suisse. Les négociations avec les pays du Mercosur offrent des chances réelles pour l'exportation de produits agricoles suisses, notamment dans le domaine laitier et les produits transformés pour lesquels la protection tarifaire au Mercosur est encore élevée.

### 2.3.3 Indonésie

#### 2.3.3.1 État des lieux de l'accord avec la Suisse

##### *Aspects généraux*

Dans le cadre de l'AELE, la Suisse négocie depuis 2011 un « Comprehensive Economic Partnership Agreement », un accord commercial de nouvelle génération avec l'Indonésie. Ce système concerne également les produits non agricoles. Environ 30 % des importations totales en provenance d'Indonésie ont bénéficié de droits moins élevés grâce au Système généralisé de préférences (SGP). L'Indonésie représente l'économie la plus grande et la plus peuplée de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN). Il s'agit aussi d'une des économies les plus dynamiques de la région avec une croissance du produit intérieur brut (PIB) de 5,6 % au cours des 10 dernières années. Les pays de l'AELE ont exporté pour une valeur totale de USD 600 millions de produits industriels et agricoles. Les

pays de l'AELE ont importé pour USD 1,7 milliard de produits industriels et agricoles en 2017, l'or, chaussures et les machines électriques étant les produits les plus importants.

En 2017, la Suisse a importé des produits agricoles pour environ CHF 52 millions et exporté pour un valeur d'environ CHF 23 millions. En matière commerciale, la Suisse a des intérêts offensifs notamment pour les produits industriels, mais aussi pour des produits agricoles transformés. Du côté de l'Indonésie, les enjeux se situent essentiellement dans l'industrie textile et l'agriculture.

### *Aspects agricoles*

L'Indonésie est fortement spécialisée dans les exportations d'huiles végétales, notamment l'huile de palme et de palmiste. Elle exporte également des préparations alimentaires à base de céréales et de l'huile de coco. Toutefois, la Suisse importe peu d'huiles végétales depuis l'Indonésie, qui ont baissé ces dernières années au bénéfice d'autres pays fournisseurs. Les premiers produits agricoles d'importation de la Suisse depuis l'Indonésie sont le café non torréfié, le beurre de cacao, la vanille, les préparations alimentaires et les préparations de fruits (ananas préparés ou conservés).

La Suisse a des intérêts d'exportation pour des produits agricoles transformés, notamment le café, les préparations alimentaires et le chocolat. Les deux derniers produits sont déjà exportés vers l'Indonésie, mais le volume de ces exportations pourrait encore s'accroître, et le café ne fait à ce jour l'objet que d'exportations marginales. L'Indonésie importe du café notamment en provenance des pays de l'ASEAN, qui bénéficient d'un accès libre de droits, et de l'Italie, qui comme la Suisse fait face à un droit de douane de 20 %. Une amélioration de l'accès au marché indonésien permettrait donc à la Suisse de progresser sur ce marché.

#### **2.3.3.2 État des lieux des négociations avec l'UE**

L'UE et l'Indonésie ont signé un accord de partenariat et de coopération global (APC) en novembre 2009, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Des négociations en vue de la signature d'un accord de libre-échange ont été lancées le 18 juillet 2016. Les négociations portent sur le commerce des marchandises, les obstacles techniques au commerce, le commerce des services, les investissements, les marchés publics, la concurrence, les droits de propriété intellectuelle ainsi que le développement durable. Cinq cycles de négociations ont eu lieu à ce jour.

D'après les estimations de la Commission européenne<sup>11</sup>, une réduction de la protection tarifaire entre l'Indonésie et l'UE pourrait engendrer des gains économiques importants. L'Indonésie pourrait progresser dans des produits tels que les textiles, les chaussures, les huiles (de palme notamment), les machines et les équipements électriques et les denrées alimentaires, tandis que l'UE pourrait enregistrer des gains dans les secteurs du matériel de transport, les équipements électriques, de même que les chaussures et les vêtements.

S'agissant du domaine de l'agriculture et des denrées alimentaires, il faut relever notamment que l'Indonésie est le premier producteur et exportateur mondial d'huile de palme, représentant 55 % de la production mondiale et 62 % des exportations mondiales en 2017. L'Indonésie est à l'origine de 51 % des importations totales d'huile de palme de l'UE (USD 2,79 milliards en 2017)<sup>11</sup>.

En tant que produit, l'huile de palme suscite de sérieuses questions au plan du développement durable, et l'emploi de l'huile de palme comme biocarburant a rendu le problème encore plus complexe dans l'Union européenne. En 2017, le Parlement européen a convenu d'augmenter la quantité de produits certifiés durables à base d'huile de palme dans l'UE. Un certain nombre d'États membres et d'entreprises de l'UE ont déjà pris des engagements pour assurer que l'huile de palme soit certifiée comme durable. De plus, il est prévu qu'à partir de 2030, l'huile de palme n'entre plus dans la composition des biocarburants dans l'UE<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> European Commission (2018), Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Republic of Indonesia, Draft Inception Report prepared by DEVELOPMENT Solutions on the 25<sup>th</sup> of May 2018.

<sup>12</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46646/palm-oil-outcome-trilogue-eu-s-renewable-energy-directive-red-ii\\_id/](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46646/palm-oil-outcome-trilogue-eu-s-renewable-energy-directive-red-ii_id/) / Abrufdatum : 8.8.2018



### 2.3.3.3 Le cas de l'huile végétale pour la Suisse

L'huile de palme peut aisément être substituée par d'autres huiles végétales. S'agissant de l'accord de libre-échange que la Suisse négocie avec l'Indonésie, il ne faut pas s'attendre à ce qu'une éventuelle réduction des droits de douane sur l'huile de palme, dans le cadre des contingents tarifaires préférentiels, affaiblisse durablement la position des producteurs suisses sur le marché suisse des oléagineux. Par ailleurs, le potentiel agricole de l'Indonésie sur le marché suisse est considérable et ne se limite pas à ce produit. L'Indonésie exporte vers le monde plus de 600 000 tonnes d'huile de coco, qui fait face sur le marché suisse à des droits de douane très élevés.

De plus, la production d'huile de palme fait l'objet de préoccupations économiques, environnementales et sociales en Suisse, qui ont conduit au développement d'une production certifiée durable par la branche elle-même. Il est significatif qu'aujourd'hui plus de 80 % de l'huile de palme importée est certifiée durable. La Suisse cherchera à tirer parti d'un accord avec l'Indonésie afin de contribuer à améliorer la durabilité de la production d'huile de palme en Indonésie dans son ensemble. Des dispositions matérielles concrètes ont été proposées à cet effet dans le cadre des négociations d'ALE en cours.

Les exportations indonésiennes d'huile de palme à destination de la Suisse, importantes il y a une dizaine d'années, sont en baisse régulière. Depuis 2012, le marché suisse représente moins de 0,01 % des exportations indonésiennes d'huile de palme. La Malaisie est désormais le principal fournisseur d'huile de palme raffinée (plus du tiers du marché suisse) et les Îles Salomon (comme pays PMA) le principal fournisseur d'huile de palme brute (plus de la moitié du marché suisse en 2017) grâce à son statut de pays moins avancé. L'Indonésie représente quant à elle moins de 2 % du marché suisse.

### 2.3.3.4 Synthèse Indonésie

L'UE et la Suisse conduisent séparément des négociations commerciales avec l'Indonésie. Du côté indonésien, les intérêts offensifs sont notamment agricoles. La Suisse a des intérêts notamment dans le domaine industriel, mais aussi dans celui des produits agricoles transformés. La question de l'impact d'une possible ouverture partielle du marché suisse pour des huiles ainsi que celle de la durabilité représente une composante significative des enjeux de cette négociation.

## 2.3.4 Canada

### 2.3.4.1 État des lieux de l'accord avec la Suisse

#### *Aspects généraux*

L'accord de libre-échange entre le Canada et les États de l'AELE<sup>13</sup>, signé le 26 janvier 2008 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009, couvre l'ensemble des produits non agricoles. Un accord bilatéral couvre des concessions dans le domaine agricole<sup>14</sup>. Des discussions exploratoires en vue d'un possible développement de cet accord ont eu lieu depuis 2016.

#### *Aspects agricoles*

Les concessions octroyées par la Suisse au Canada dans le cadre de l'accord AELE-Canada comprennent des franchises de douane et des taux préférentiels sur des taux uniques ou à l'intérieur des contingents notifiés à l'OMC. Dans le secteur agricole, les concessions octroyées de part et d'autre concernent surtout les produits transformés. Les concessions accordées par le Canada à la Suisse se concentrent sur un nombre limité de lignes tarifaires (certains produits chocolatés ou certaines préparations alimentaires). Concernant le fromage, la Suisse n'a obtenu qu'une réduction du droit de douane à l'intérieur du contingent OMC.

Des discussions exploratoires pour l'approfondissement de cet accord, il ressort que le Canada souhaiterait en cas de renégociation un meilleur accès au marché suisse pour les produits suivants : la

---

<sup>13</sup> RS 0.632.312.32

<sup>14</sup> RS 0.632.312.321

viande (bœuf, veau, porc, gibier, cheval) et les préparations à base de viande, les céréales (blé tendre et blé dur, avoine, orge, seigle, maïs), l'huile et les oléagineux (colza, moutarde, soja, lin, graines de lin), les légumineuses (pois, haricots), le sucre et les articles de confiserie, les fruits et légumes congelés (canneberges, pommes de terre, pommes frites), les jus de fruits (jus de pomme inclus), le vin, les aliments pour animaux ainsi que différents produits transformés.

La Suisse souhaite quant à elle promouvoir ses produits laitiers, notamment le fromage, ainsi que certains produits agricoles transformés. La renégociation de l'accord de libre-échange s'annonce donc difficile puisque les souhaits de part et d'autre correspondent à des produits sensibles pour l'autre partie.

Les premiers produits agricoles d'exportation du Canada vers le monde sont le colza, le blé tendre, les fèves de soja et la viande de porc. Le Canada exporte aussi des produits transformés comme les produits de boulangerie et de pâtisserie et l'huile de colza<sup>15</sup>. Le pays est un exportateur significatif et diversifié de produits agricoles mais c'est aussi un importateur, de sorte qu'un potentiel d'exportation existe également pour la Suisse. Le Canada importe notamment du vin et certains produits agricoles transformés. Depuis la Suisse, il importe du café, des fromages, des chewing-gums et du chocolat. Les principaux produits agricoles importés par la Suisse depuis le Canada sont le blé dur, la viande de cheval, le blé tendre et le sirop d'érable.

#### **2.3.4.2 Accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE et le Canada**

Le Conseil de l'UE a approuvé l'Accord économique et commercial global (AECG) en octobre 2016 et le Parlement européen a voté en sa faveur le 15 février 2017. L'AECG est entré en vigueur à titre provisoire le 21 septembre 2017. La mise en œuvre provisoire concerne l'essentiel des dispositions de l'accord et couvre notamment le secteur agricole. Du côté des concessions de l'UE, plusieurs modalités sont prévues pour les produits agricoles pas complètement libéralisés : ouverture d'un contingent bilatéral en franchise de douane (pour les viandes de bœuf<sup>16</sup> et de porc et le maïs doux en conserve par exemple) ; suppression de la composante *ad-valorem* du droit de douane pour les produits soumis à un prix seuil (tels que des fruits et légumes, des préparations de légumes et du vin), la composante spécifique étant maintenue. Pour les viandes la mise en œuvre des contingents bilatéraux est échelonnée sur une période de six ans.

Le Canada a notamment accordé un contingent de 18 500 tonnes de fromage à droit nul à l'UE et accepté de protéger 143 indications géographiques européennes, parmi lesquelles figurent des produits alimentaires et des boissons typiques.

#### **2.3.4.3 Le cas de la viande de porc : le contingent offert par l'UE au Canada**

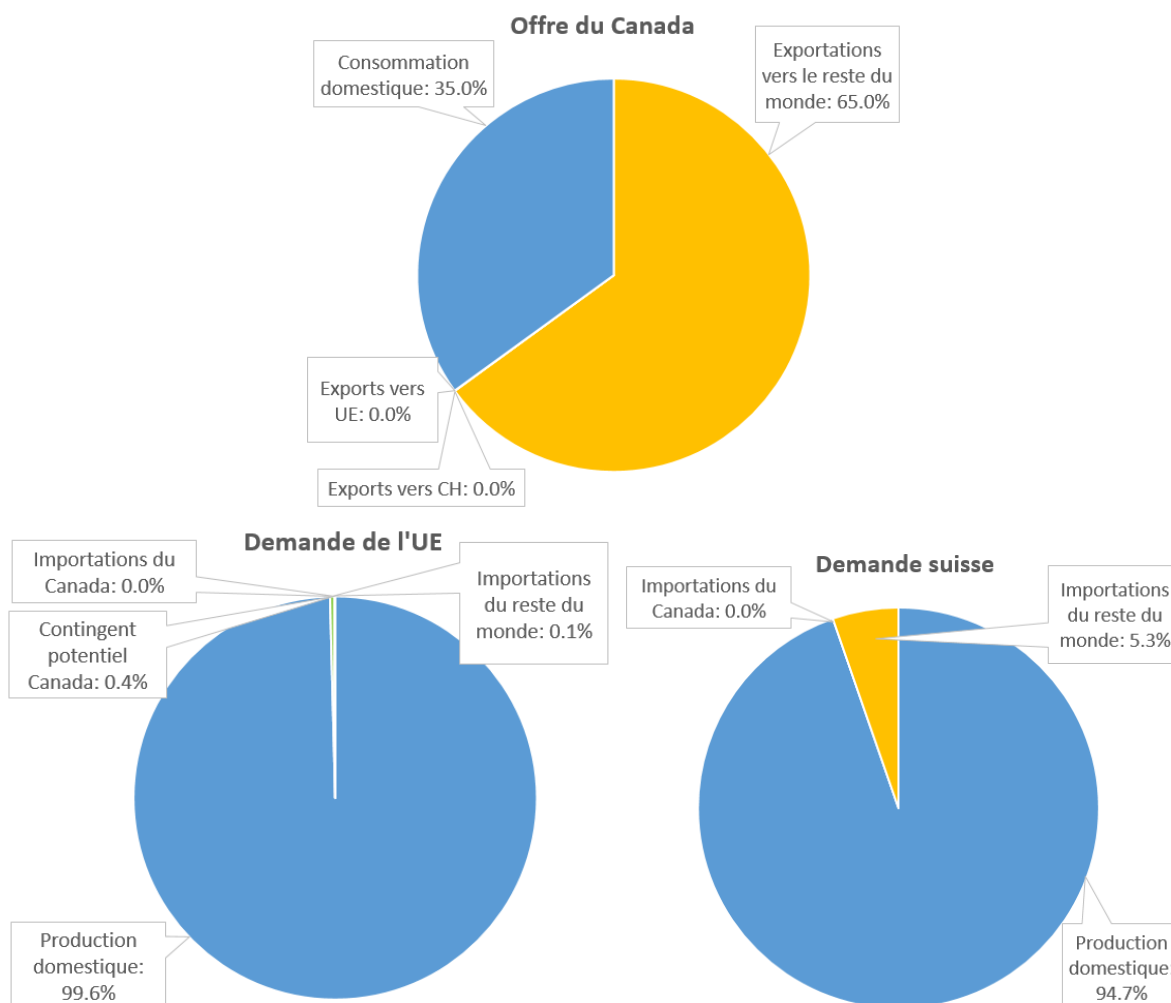
Pour la viande de porc, l'UE a accordé au Canada un contingent bilatéral de 75 000 tonnes soit environ 0,4 % de la demande de viande de porc de l'UE, administré par un système de certificats d'importation. La Suisse pour sa part n'a pas libéré de contingent pour la viande de porc fraîche au cours des années récentes. Ci-dessous la Figure 3 représente la taille du contingent offert par l'UE pour la viande de porc.

---

<sup>15</sup> Dans une moindre mesure le Canada exporte aussi des tourteaux de colza, du blé dur, de la viande bovine et des lentilles

<sup>16</sup> Pour la viande bovine, fraîche ou réfrigérée, l'UE a accordé au Canada un contingent bilatéral (« TQB1 ») de 30 840 tonnes, auxquelles s'ajoute une quantité en franchise de droits pour le produit « Aloyaux/Viande bovine de haute qualité » de 4160 tonnes. Pour les viandes bovines congelées ou autres, l'UE a accordé un contingent bilatéral (« TQB2 ») de 15 000 tonnes. Le volume total des contingents offerts pour la viande de bœuf correspond à environ 0,6 % de la viande de bœuf consommée dans l'UE. L'administration des contingents « TQB1 » et « TQB2 » est soumise à un système de certificats d'importation.

**Figure 3 : Offre et demande de viande de porc au Canada, dans l'UE et en Suisse**



Source : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2017-2026, Trade Map (ITC) et Proviande. Calculs OFAG

#### 2.3.4.4 Synthèse Canada

La Suisse et le Canada disposent déjà d'un accord qui élimine complètement la protection douanière pour les produits industriels. Dans le cadre d'un approfondissement de cet accord, les deux pays pourraient accroître significativement leurs échanges de produits agricoles et tirer profit de leurs avantages comparatifs, tout en améliorant la protection des indications géographiques. Cela passe par des concessions de part et d'autre sur des produits agricoles importants.

#### 2.3.5 Mexique

##### 2.3.5.1 État des lieux de l'accord avec la Suisse et les pays de l'AELE

###### Aspects généraux

Les États de l'AELE ont signé, le 27 novembre 2000, un accord de libre-échange avec le Mexique<sup>17</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2001. L'accord couvre les domaines suivants : accès aux marchés pour les biens industriels et services, investissement, propriété intellectuelle, marchés publics et concurrence, et

<sup>17</sup> RS 0.632.315.631.1

accords agricoles bilatéraux entre le Mexique et chaque partenaire de l'AELE<sup>18</sup>. Le Mexique et les pays de l'AELE ont supprimé sur une base réciproque tous leurs droits de douane pour les produits industriels ; concernant les produits agricoles, des concessions pour un nombre restreint de produits ont par ailleurs été accordées de part et d'autre dans le cadre d'accords agricoles bilatéraux.

L'accord est en cours de révision. Au terme du quatrième cycle des négociations, qui a eu lieu en juin 2017 à Mexico City, les négociateurs sont arrivés à la conclusion que les positions relatives à l'ouverture de marchés dans le secteur agricole étaient trop divergentes, étant donné que la demande exprimée par le Mexique de libéraliser aussi largement que possible les échanges de produits agricoles allait au-delà de ce qui est possible pour l'AELE. Des consultations de part et d'autre sont donc nécessaires. Elles permettront de décider s'il est possible de définir un ensemble d'éléments communs sur la base desquels les pourparlers pourront se poursuivre.

### *Aspects agricoles*

À travers l'accord agricole bilatéral existant, la Suisse accorde au Mexique un accès en franchise de droits pour certains produits tropicaux, le café vert, le miel industriel, les fleurs coupées et certains légumes. Le Mexique accorde à la Suisse l'accès en franchise de droits pour certains légumes et fruits. À ce jour, seul un nombre restreint de produits transformés est couvert par l'accord, pour lesquels une exemption de droit réciproque a été convenue (soupes, sauces, bonbons sans sucre, chewing-gums, boissons gazeuses, bière et certains spiritueux). Le Mexique a signalé dans le passé un intérêt pour des concessions pour des viandes (ex. : quotas pour le bœuf). Il s'est également intéressé à la production biologique, en particulier pour l'exportation vers la Suisse. La Suisse (et les autres pays de l'AELE) souhaite inclure davantage de produits transformés dans l'accord révisé. Dans le domaine des produits de base, la Suisse a un intérêt à l'exportation pour les fromages et autres produits laitiers, pour lesquels le Mexique n'a pas accordé de concessions. Le Mexique compte parmi les plus gros importateurs de produits laitiers. Important plus de 120 000 t de fromages, le Mexique était déjà un grand importateur de ce produit en 2016 et en 2017<sup>19</sup>, et son marché affiche une forte croissance. Pour la branche suisse du fromage, le Mexique est aujourd'hui déjà le principal marché d'exportation en Amérique latine.

Les premiers produits agricoles d'exportation du Mexique vers le monde sont les fruits et légumes, les boissons (bière, Tequila) et les préparations à base de céréales (biscuits et produits de boulangerie). Les cinq premiers produits agricoles d'importation de la Suisse depuis le Mexique sont le café vert, les fruits, les boissons (bière, jus d'orange, Tequila), le miel et les asperges. Les quatre premiers produits agricoles d'exportation de la Suisse vers le Mexique sont le café torréfié, les préparations alimentaires, les matières grasses et les boissons énergisantes.

### **2.3.5.2 Accord entre le Mexique et l'UE**

En 1997, le Mexique a été le premier pays d'Amérique latine à signer un accord global avec l'UE, entré en vigueur en 2000. Les négociations pour un nouvel accord de libre-échange UE-Mexique ont débuté en mai 2016. L'UE et le Mexique ont conclu en avril 2018 un « accord de principe » sur la partie commerciale d'un accord global UE-Mexique amélioré. Les aspects les plus importants du nouvel accord se concentrent sur un meilleur accès au marché pour les produits agricoles, le développement d'un commerce global et durable, un accès mutuel aux marchés publics, un niveau élevé de protection des droits de propriété intellectuelle, l'ouverture du commerce des services, et un nouveau système de protection juridique des investissements. Pour les produits restants, les droits de douane seront progressivement éliminés ou l'accès au marché sera facilité dans le cadre de contingents (produits laitiers et viandes).

L'UE a offert au Mexique pour la viande et les abats de bœuf un contingent bilatéral de 20 000 tonnes avec un taux préférentiel du contingent de 7,5 % et une mise en œuvre échelonnée sur cinq ans<sup>20</sup>. Le volume de ce contingent correspond à environ 0,3 % de la demande de viande de bœuf dans l'UE. Pour

<sup>18</sup> Pour la Suisse : RS **0.632.315.631.11**

<sup>19</sup> Source : TradeMap, ITC.

<sup>20</sup> European Commission (2018), New EU-Mexico agreement : The Agreement in Principle and its texts.

le poulet, l'UE a offert au Mexique une franchise de douane sauf pour la poitrine pour laquelle un contingent bilatéral de 10 000 tonnes avec un taux préférentiel a été offert<sup>19</sup>. Le volume de ce contingent correspond à moins de 0,1 % de la demande de viande de volaille dans l'UE. L'UE a offert une franchise de douane pour la viande de porc, à l'exception des jambons congelés où un contingent bilatéral de 10 000 tonnes a été octroyé, qui correspond à moins de 0,1 % de la demande de viande de porc dans l'UE. Pour le sucre brut pour raffinage, un contingent de 30 000 tonnes échelonné sur trois ans a été offert avec un taux préférentiel de 49 €/tonne. Le Mexique a par ailleurs accepté de libéraliser significativement son marché pour les fromages et produits laitiers en provenance de l'UE, avec un accès libre de droit pour certaines variétés de fromages (les fromages « bleus »), un contingent de 5000 tonnes pour les fromages frais et fondus et un contingent de 20 000 tonnes pour les autres fromages. L'accord prévoit que 340 spécialités alimentaires et viticoles européennes seront protégées au Mexique par des indications géographiques. Cela représente une grande amélioration par rapport à l'accord commercial actuel où seuls 80 spiritueux sont protégés. La reconnaissance des différentes indications géographiques a dans le passé ralenti l'avancement des négociations.

### **2.3.5.3 Synthèse Mexique**

Le Mexique et la Suisse disposent déjà d'un accord qui libéralise tous les produits industriels sur une base réciproque. Un approfondissement de cet accord permettrait à la Suisse de garantir un accès favorable pour ses exportations de produits agricoles, surtout au vu du fait que l'UE vient de conclure un accord amélioré.

### **2.3.6 Union douanière d'Afrique australe (SACU)**

#### **2.3.6.1 État des lieux de l'accord avec la Suisse**

##### *Aspects généraux*

Les États de l'AELE ont conclu un accord de libre-échange avec les États de la SACU<sup>21</sup> (le Botswana, le Lesotho, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Swaziland) le 7 août 2006, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008. L'accord couvre notamment le commerce des marchandises, et contient des dispositions en matière de propriété intellectuelle, de concurrence et de coopération économique et assistance technique ainsi que des clauses évolutives dans divers domaines tels que les services, l'investissement et les marchés publics. S'agissant des produits, la couverture de l'accord actuel reste incomplète. La Suisse a déjà entièrement ouvert l'accès à son marché pour les produits non agricoles, mais ce n'est pas le cas de la SACU, et par ailleurs le secteur agricole fait l'objet d'un nombre limité de concessions de part et d'autre<sup>22</sup>. Les négociations pour approfondir l'accord ont commencé au début de l'année 2018.

Les États de la SACU (et le Mozambique) ont conclu un accord de partenariat économique avec l'UE en juillet 2014, entré en vigueur provisoirement en octobre 2016. L'UE bénéficie depuis lors d'un accès aux marchés de la SACU plus favorable que les États de l'AELE pour certains produits (notamment le chocolat, les biscuits, et certains produits industriels). La modernisation et le développement de l'accord entre l'AELE et la SACU a notamment pour objectif de réduire ou éliminer ces différences.

##### *Aspects agricoles*

Les États de la SACU souhaitent obtenir de la Suisse un meilleur accès pour des produits agricoles de base, tels que la viande de bœuf. La Suisse a pour sa part des intérêts marqués pour des produits agricoles transformés tels que les biscuits et le chocolat. La Suisse exporte pour environ 700 millions de francs de marchandises vers la SACU par an, dont 110 millions sont des produits agricoles de base ou transformés. Les concessions accordées par la Suisse concernent surtout des produits de base. La SACU a accordé à la Suisse l'accès en franchise pour un certain nombre de produits, notamment

---

<sup>21</sup> RS 0.632.311.181

<sup>22</sup> Accord agricole entre la Suisse et les États de la SACU : RS 0.632.311.181.1

certaines sauces et préparations. Le niveau d'ouverture mutuelle des marchés agricoles reste dans l'ensemble très limité.

Les premiers produits agricoles d'exportation de la SACU vers le monde sont les fruits (oranges, raisin, pommes, citrons, poires), le vin, le maïs et le sucre de canne brut. Les cinq premiers produits agricoles d'importation de la Suisse depuis la SACU sont les fruits (oranges, raisin, poires, citrons), le vin, les noix de macadamia, la viande de gibier et les préparations à base de fruits. Les quatre premiers produits agricoles d'exportation de la Suisse vers la SACU sont les cigarettes, les boissons énergisantes, le café torréfié, le chocolat et les préparations alimentaires.

### **2.3.6.2 État des lieux des accords de l'Afrique australe avec l'UE**

L'UE a signé en juin 2016 un Accord de partenariat économique (APE) avec le groupe de l'Afrique australe (SADC), qui inclut la SACU et le Mozambique. Pour l'Afrique du Sud, l'APE remplace l'accord sur le commerce, le développement et la coopération (TDCA), en vigueur depuis 2004. L'APE prévoit un accès en franchise de droits et sans contingents avec effet immédiat pour le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland, pour tous les produits sauf les armes et les munitions, et un accès en franchise de droits pour un grand nombre de produits pour l'Afrique du Sud.

L'accès de l'Afrique du Sud au marché européen a été amélioré par l'APE, par exemple pour le vin, le sucre, certains produits laitiers, les fruits frais et les jus de fruits. Elle a obtenu un contingent de 150 000 tonnes de sucre, 80 000 tonnes d'éthanol, et 110 millions de litres de vin en franchise, et, pour les jus de pomme et d'ananas, un contingent de 8000 tonnes avec un droit de douane égal à 50 % du taux NPF appliqué<sup>23</sup>. Les contingents offerts par l'UE doivent être administrés sur la base du système du lévrier. En retour, l'UE a obtenu un accès préférentiel pour plusieurs produits agricoles dont le fromage (7400 tonnes en franchise à l'exception de l'Afrique du Sud où un taux de 50 % du taux NPF est appliqué) et des produits transformés tels que les biscuits et le chocolat<sup>24</sup>. Dans le cadre de cet accord, environ 250 indications géographiques européennes et une centaine d'indications géographiques de l'Afrique du Sud sont protégées (par exemple certains vins comme le Stellenbosch et le Paarl).

### **2.3.6.3 Synthèse SACU**

La Suisse et la SACU disposent déjà d'un accord commercial mais uniquement partiel aussi bien pour les produits agricoles que pour les produits industriels. Dans un contexte où l'UE vient de conclure un accord de partenariat économique avec la SACU (et le Mozambique), la Suisse pourrait améliorer les conditions d'accès à ce marché en croissance.

## **2.4 Identification des intérêts et développement durable**

### **2.4.1 Importance des enjeux pour l'agriculture suisse**

Dans le présent chapitre, il est prévu sur la base des informations présentées ci-dessus, d'identifier les intérêts en présence dans le cas d'une ouverture partielle du marché spécifique à un produit avec des partenaires sélectionnés. Cette identification ne correspond pas à un résultat de négociation et il n'est pas possible d'en déduire un positionnement de la Suisse. Elle vise plutôt à fournir une base de discussion en vue du traitement des futurs accords de libre-échange, en tenant compte des intérêts de l'économie dans son ensemble. Pour qu'un accord portant sur une réduction des barrières tarifaires puisse avoir un effet significatif sur le commerce d'un produit, les exportations du pays considéré et le degré de protection douanière auquel il fait face doivent simultanément être élevés. Les enjeux vers la Suisse de la plupart des partenaires commerciaux considérés sont présentés en prenant des exemples pour les viandes (bœuf, porc et volaille) à la Figure 4. Selon ces résultats, le Mercosur présente un potentiel plus élevé que les autres partenaires pour les viandes de bœuf et de volaille. Le Canada montre un

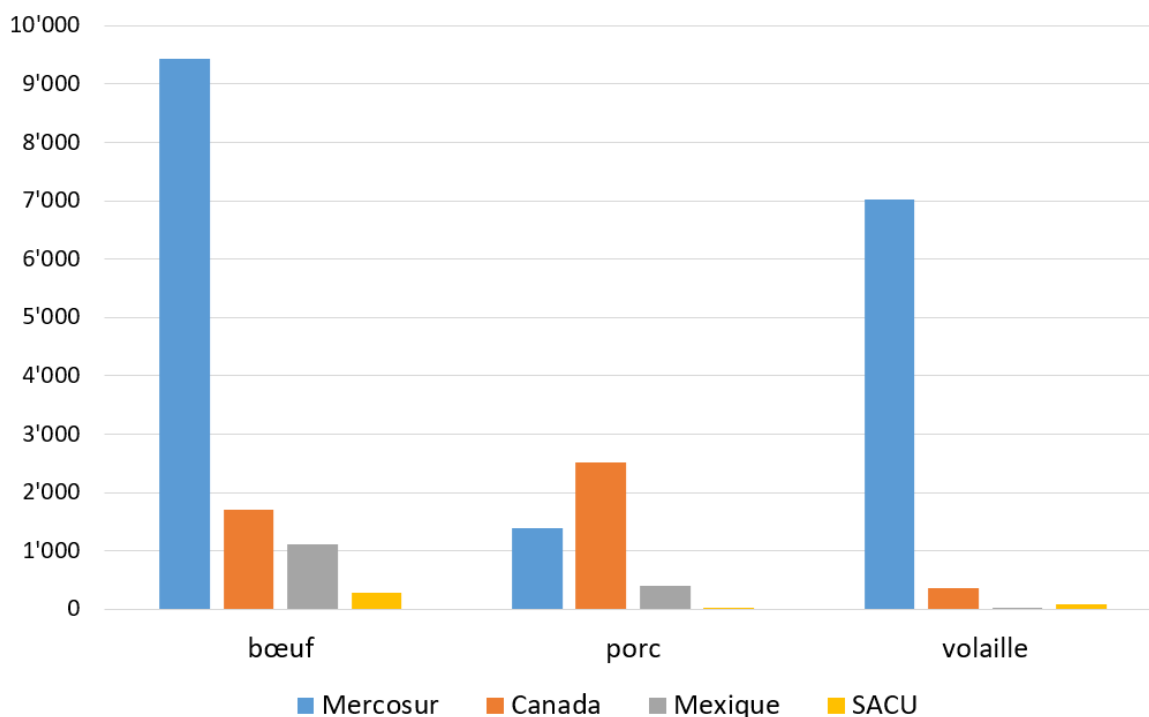
---

<sup>23</sup> European Commission (2016), Southern African Development Community (SADC), Published text of the agreement and annexes.

<sup>24</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 10. October 2016.

potentiel plus élevé pour la viande de porc par rapport aux autres viandes mais il n'a pas encore exporté ce produit vers la Suisse. Actuellement, le Mexique n'exporte pas de viande vers la Suisse et la SACU n'y exporte pas de viande bovine.

**Figure 4 : Exportations de viandes des pays partenaires vers le monde (millions de francs)**

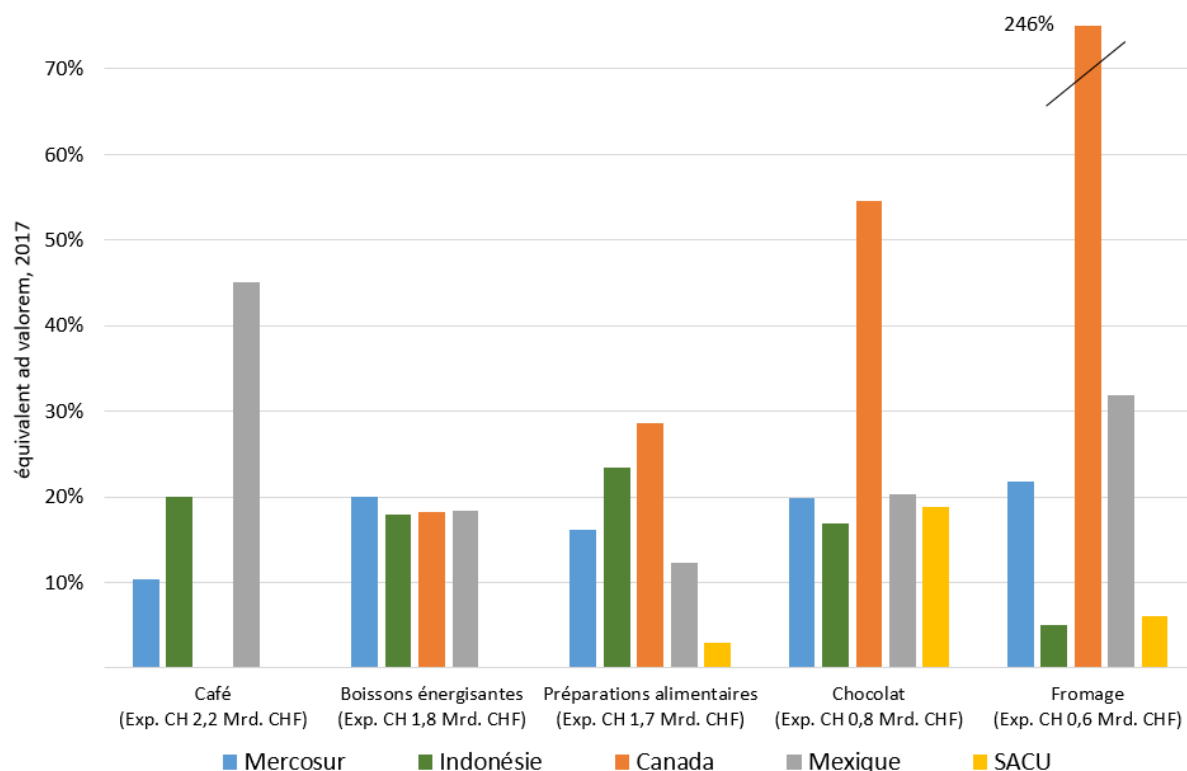


Source : Trade Map (ITC) et calculs de l'OFAG

Au-delà des viandes, la négociation AELE-Mercosur pourrait ouvrir un débouché pour l'huile de soja, le maïs, le vin et le lait en poudre pour les pays du Mercosur, qui n'exportent actuellement pas ces produits vers la Suisse. L'Indonésie a des intérêts notamment dans les huiles végétales (palme et coco). Les enjeux sont plus élevés dans le cas des huiles raffinées que des huiles brutes. L'Indonésie exporte vers le monde environ CHF 12 milliards d'huile de palme raffinée et environ CHF 4 milliards d'huile de palme brute. La protection douanière suisse est généralement plus élevée dans le cas des huiles raffinées. Le Canada présente quant à lui un potentiel entre autres pour le blé tendre, les graines et l'huile de colza, les jus de fruits, et les préparations alimentaires. Pour le Mexique, les principaux enjeux au-delà des viandes sont les légumes frais et les légumes surgelés. Enfin, les principaux enjeux de la SACU vers la Suisse sont le raisin frais, les pommes, les poires fraîches et le vin.

Selon les mêmes critères, les enjeux pour la Suisse vers l'ensemble des partenaires considérés dans le domaine des produits agricoles se concentrent sur le café, le tabac, les boissons énergisantes, les préparations alimentaires, le chocolat, le fromage et les préparations sucrées. Les principaux enjeux de la Suisse vers ses partenaires commerciaux sont présentés dans la Figure 5.

**Figure 5 : Droits de douane (équivalent ad valorem) appliqués en 2017 par les pays partenaires pour des exportations agricoles suisses moyennes 2015-2017 vers le monde (CHF milliards)**



Source : Mac Map (ITC), Trade Map (ITC) et calculs de l'OFAG.

La Suisse renforcerait quant à elle sa position dans les produits qu'elle exporte déjà, notamment le fromage où elle fait souvent face à une protection importante (sauf dans le cas de l'Indonésie), mais aussi dans les secteurs du chocolat et du café torréfié et d'autres produits transformés.

En considérant les concessions actuellement offertes par l'UE ou que l'UE prévoit d'offrir au Mercosur, au Canada, au Mexique et la SACU, un impact cumulé de l'accès au marché pour certains produits clés comme les viandes pourrait être effectué. Par exemple, pour la viande de bœuf la taille cumulée des différents contingents bilatéraux pour trois accords commerciaux (Mercosur, Canada et Mexique) amènerait dans cet exercice à un volume, à la fin d'une mise en œuvre échelonnée sur quelques années, d'environ 2 % de la demande de l'UE en fonction de l'issue des négociations avec le Mercosur. Pour la viande de porc et de volaille les contingents cumulés pour les trois accords correspondraient à moins de 1 % de la demande de l'UE. L'UE dans les accords commerciaux avec le Canada, le Mexique et avec le groupe APE de l'Afrique australe (SADC) a obtenu un accès pour le fromage. Actuellement les négociations entre l'UE et l'Indonésie sont moins avancées que celles entre la Suisse et l'Indonésie et il n'est donc pas encore possible d'avoir accès aux concessions préliminaires de l'UE.

Dans le domaine agricole, les négociations pourraient conduire, en particulier, à une augmentation des importations de viande (sauf dans le cas de l'Indonésie), dans les limites de contingents à définir dans le cadre des négociations avec ces partenaires, et à une augmentation des importations préférentielles de produits végétaux. Pour la viande de bœuf, le contingent étant actuellement sur-rempli, l'ouverture d'un contingent bilatéral en faveur de partenaires spécifiques n'impliquera pas nécessairement d'importations supplémentaires mais conduira à une réallocation des importations en faveur des nouveaux partenaires.

## 2.4.2 Durabilité

En matière d'échanges, les préoccupations écologiques et sociales concernant la durabilité prennent de plus en plus d'importance par rapport aux intérêts économiques. Cette évolution se manifeste tant au plan national qu'au plan international.



Les accords de libre-échange négociés par la Suisse avec chaque partenaire visent le développement durable de l'économie, de l'environnement et des aspects sociaux en Suisse et dans les pays partenaires. Pour ce faire, la Suisse s'engage dans chaque négociation ainsi que dans le cadre de la modernisation d'accords existants pour l'inclusion de dispositions relatives au commerce et au développement durable. Ces dispositions de durabilité s'appliquent à tous les secteurs de production, y compris celui de la production agroalimentaire, et font écho aux engagements des parties au titre des Objectifs du développement durable (ODD) des Nations unies. Parmi les clauses de durabilité figurent entre autres des engagements concernant le respect et la mise en œuvre des obligations internationales des parties en matière de protection de l'environnement (accords environnementaux multilatéraux) et des aspects sociaux comme les standards de travail (conventions de l'Organisation internationale du travail, agenda de l'OIT pour le travail décent pour tous). D'autres dispositions concernent la gestion durable des ressources forestières et des ressources halieutiques, ainsi que la diffusion et l'utilisation de certifications de durabilité garantissant des méthodes de production respectueuses de l'environnement et des normes sociales. De plus, des références aux principaux instruments internationaux régissant les droits de l'homme ainsi qu'aux principes de responsabilité sociétale des entreprises sont intégrées.

Outre les dispositions susmentionnées en matière de durabilité, la Suisse proposera à ses partenaires de libre-échange, au cas par cas, des mesures d'accompagnement sous forme de projets ciblés et de dialogues institutionnels entre les autorités compétentes. La Suisse a, par exemple, déjà lancé un dialogue bilatéral sur les normes de travail avec les autorités compétentes chinoises et vietnamiennes.

Aujourd'hui l'ensemble de ces dispositions fixe un cadre de référence commun que les parties s'engagent à respecter dans leur relation économique préférentielle, de sorte que les objectifs économiques visés par les accords de libre-échange aillent de pair avec les objectifs des parties en matière de développement durable. Un autre objectif consiste à prévenir les effets sociaux et environnementaux négatifs que l'importation de biens et de denrées alimentaires produits en violation des normes fondamentales internationales et nationales en matière d'environnement et de travail pourraient avoir en Suisse.

Les accords de libre-échange mettent en place des comités mixtes, qui peuvent le cas échéant résoudre les problèmes éventuels liés à la mise en œuvre des engagements contractés par les parties dans les domaines susmentionnés.

La Suisse poursuit dans le domaine du commerce et développement durable une approche coopérative et de dialogue qui repose sur la réaffirmation d'obligations et de standards internationaux reconnus en matière d'environnement et de travail. Dans le domaine de l'agriculture, il n'existe pour l'heure pas de standard international régissant la production des biens agricoles durables. Cependant, l'évolution des initiatives privées montre une dynamique positive en matière de durabilité, due notamment aux exigences toujours plus élevées des consommateurs. La Suisse salue ce développement positif et soutient les initiatives qui visent à améliorer la durabilité des produits et la transparence des chaînes de production. A cet effet, la Suisse s'efforcera, au cas par cas, de traiter également de la question de la durabilité de la production agricole dans les accords de libre-échange. En revanche, la Suisse ne peut pas conditionner l'octroi de concessions tarifaires à la présentation de certificats de durabilité dans le cadre de sa politique commerciale. D'une part car elle estime qu'il ne serait pas opportun d'ancrer dans des accords de commerce interétatiques des labels privés dont la mise en œuvre et l'évolution possible dans le futur échappent au contrôle des gouvernements. D'autre part car il existe une certaine concurrence entre les différents systèmes de certification, qui sont parfois plusieurs à couvrir le même produit. C'est le cas par exemple de l'huile de palme où plusieurs systèmes de certification coexistent, sans qu'il ne soit possible à l'heure actuelle de dégager un standard qui satisfasse à toutes les attentes et exigences en matière de durabilité. Dans ces circonstances, il ne serait pas opportun de consacrer l'utilisation d'un label en particulier au détriment d'autres initiatives, au risque de compromettre l'ensemble de cette dynamique positive. Les acteurs de l'économie s'efforcent en effet en permanence pour améliorer le niveau de durabilité via des standards toujours plus exigeants.

Enfin, la Suisse conduit au cas par cas, en amont des négociations d'accords de libre-échange des examens d'impact ciblés concernant les échanges d'éventuels produits sensibles pour l'environnement, selon les termes de la mesure 7a du rapport « Économie verte » adopté le 20 avril 2016 par le Conseil fédéral. Un examen de ce type est en cours de réalisation dans le cadre des négociations concernant un possible accord entre les États de l'AELE et ceux du Mercosur. Cet examen ciblé viendra se greffer

sur une analyse plus globale conduite par l'OFEV dont l'objectif est d'étudier selon des scénarios pré-définis l'impact environnemental en Suisse et à l'étranger de l'ouverture des marchés de produits agricoles et alimentaires.

## 2.5 Synthèse des accords commerciaux

Sur la base des éléments présentés aux chapitres précédents, on peut supposer une conclusion d'ici les prochaines années des accords en cours de négociation avec les pays du Mercosur, l'Indonésie, le Canada, le Mexique et les États de la SACU.

Les principaux enjeux des partenaires de libre-échange considérés ci-dessus vers la Suisse en matière d'accès au marché agricole et agroalimentaire sont la viande bovine (sauf dans le cas de l'Indonésie), la viande de porc (Mercosur, Canada et Mexique), la viande de volaille (Mercosur, Canada et SACU), le blé (Canada), le maïs (Mercosur), les graines et l'huile de colza (Canada), l'huile de soja (Mercosur), l'huile de palme (Indonésie), l'huile de palmiste (Indonésie), l'huile de coco (Indonésie), les légumes (Mexique), les fruits et le vin (SACU, Mercosur), les préparations alimentaires (Canada), le lait en poudre (Mercosur) et les préparations de graisses ou d'huiles végétales (Indonésie).

Les principaux enjeux de la Suisse vers les partenaires commerciaux considérés ci-dessus en matière d'accès au marché agricole et agroalimentaire sont le fromage (tous les partenaires), le chocolat (tous les partenaires), boissons énergisantes (Mercosur, Indonésie et Mexique), préparations sucrées (Mercosur, Indonésie et SACU), préparations alimentaires (Mercosur, Indonésie et Mexique), café torréfié (Mercosur, Indonésie et Mexique).

Il peut être nécessaire d'accorder des concessions exclusives aux partenaires dans les négociations. Les concessions que la Suisse pourrait faire consisteront à réallouer ses importations en faveur des partenaires privilégiés qui auront signé des accords, ce de manière contractuelle. Dans le cas d'une baisse de prix pouvant affecter le revenu, l'accès au marché pourra être géré avec l'octroi de contingents bilatéraux exclusifs. Cela se traduira surtout par un déplacement des flux de marchandises vers d'autres sources d'importations, et non par une augmentation massive des importations totales.

## 2.6 Conclusions

La politique agricole repose dans sa grande majorité sur la protection à la frontière et le soutien aux agriculteurs. La protection tarifaire est diverse dans sa composition mais élevée dans son ensemble et a également pour but de permettre l'écoulement de la marchandise indigène avant d'autoriser les importations, ce qui présente un obstacle à la conclusion d'accords commerciaux. La politique agricole actuelle exclut donc d'emblée une libéralisation complète de l'agriculture.

La protection douanière actuelle n'a guère évolué depuis sa mise en place en 1994, et n'a donc pas été adaptée à la croissance démographique en Suisse. Le volume des contingents n'a pas été augmenté ; il faut donc importer de grandes quantités de viande hors contingents pour pouvoir satisfaire la demande. Cette situation s'exprime notamment dans le tourisme d'achat (s'agissant par exemple de la viande de bœuf).

Les partenaires à l'agenda sont toutefois des exportateurs de produits agricoles ambitieux, surtout dans le domaine de la viande, comme le montre le chiffre 2.3. Ils ont tous conclu un accord commercial avec l'UE à l'exception des pays du Mercosur et de l'Indonésie qui négocient en ce moment un tel accord.

La Suisse agricole profiterait surtout et de manière significative d'accords avec ces pays (ou de renégociation d'accords existants) dans le domaine des produits laitiers et des produits transformés. En échange, elle peut accorder des concessions pour des produits pour lesquels l'offre suisse ne suffit pas pour répondre à la demande. De telles concessions accordées dans le cadre des mécanismes actuels de régulation des importations n'entraîneraient que peu de conséquences pour les agriculteurs. Dans ces circonstances, la protection douanière peut rester un instrument de la politique agricole et remplir sa fonction, même sans subir de réforme en profondeur.

### 3. MISE EN ŒUVRE DE L'ART. 104a Cst. SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

#### 3.1 Contexte

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », lancée en 2014 par l'Union suisse des paysans, demandait que la Confédération renforce l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production indigène. Tout en reconnaissant l'importance de la sécurité alimentaire, le Conseil fédéral et le Parlement n'ont pas soutenu l'initiative. Ils ont estimé en effet qu'elle se focalisait trop sur la production indigène et qu'elle ne précisait pas ce que ses auteurs attendaient au juste de la Confédération. À titre de contre-projet, le Parlement a donc élaboré un nouvel article constitutionnel, formulé avec plus de précision et donnant une plus large assise à la sécurité alimentaire. Après que le Parlement se fut clairement prononcé en faveur du contre-projet, le comité a retiré son initiative. Le nouvel article constitutionnel sur la sécurité alimentaire a été clairement adopté le 24 septembre 2017 par le peuple et les cantons.

#### 3.2 Article constitutionnel 104a Sécurité alimentaire

Le 24 septembre 2017, le peuple et les cantons ont approuvé l'article constitutionnel suivant :

##### **Article 104a Sécurité alimentaire**

En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour :

- a) la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ;
- b) une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ;
- c) une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ;
- d) des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ;
- e) une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.

C'est la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) qui a été l'initiateur de ce nouvel article 104a Cst. Elle en explique les dispositions dans son rapport du 3 novembre 2017<sup>25</sup>. L'interprétation des concepts et termes utilisés et les implications politiques pour la PA22+ mentionnées dans les chapitres suivants sont basées sur les explications de la CER-E et du Conseil fédéral à l'occasion de la votation populaire fédérale du 24 septembre 2017 (brochure explicative).

#### 3.3 Conditions à remplir pour assurer la souveraineté alimentaire

La sécurité alimentaire est assurée quand la population a accès en tout temps à des aliments de bonne qualité, d'un prix abordable et en quantités suffisantes. C'est aujourd'hui le cas en Suisse. Le nouvel article constitutionnel charge donc la Confédération de créer les conditions qui permettront de continuer d'assurer à long terme l'approvisionnement alimentaire de la Suisse. Il définit les cinq piliers (let. a à e de l'art. 104a Cst.), particulièrement importants pour assurer notre sécurité alimentaire. Ce faisant, il inclut toutes les étapes de l'ensemble de la chaîne agroalimentaire, de la ferme à l'assiette. Selon l'article 104a Cst., l'approvisionnement doit être garanti aussi bien par des produits indigènes que par des produits importés. Ce faisant, les aspects économiques, écologiques et sociaux devront être pris en compte, que ce soit dans le pays ou à l'étranger. Dans leurs explications, la CER-E et le Conseil fédéral préconisent une agriculture et un secteur agroalimentaire orientés vers le marché, durables et interconnectés sur le plan national et international.

<sup>25</sup> [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Rapport\\_de\\_la\\_commission\\_CER-E\\_15.050\\_2016-11-03.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Rapport_de_la_commission_CER-E_15.050_2016-11-03.pdf)

### **3.4 Préservation des bases de la production agricole**

Des écosystèmes agricoles sains sont primordiaux pour l'agriculture. Les bases importantes de la production agricole sont les surfaces et les sols utilisables à des fins agricoles (terres agricoles), les ressources non renouvelables (comme le phosphore) et l'eau, mais aussi les infrastructures et le savoir-faire agricoles dans la pratique et dans le système de connaissances agricoles (par exemple, la recherche agronomique).

Dans le domaine de la protection des terres agricoles, les compétences reviennent principalement aux cantons. À l'échelon de la Confédération, les instruments permettant de protéger les terres agricoles relèvent pour la plupart du domaine de la planification du territoire. Dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la législation en matière d'aménagement du territoire, il est prévu de revoir la réglementation des constructions hors zones à bâtir. Les mesures pour une meilleure protection des surfaces d'assolement (SDA) seront poursuivies dans le cadre de la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA).

La politique agricole peut avoir un impact sur les écosystèmes agricoles, par exemple par le biais des prestations écologiques requises (PER) et du système des paiements directs. Le développement de ces instruments dans le cadre de la PA22+ devrait avoir un effet positif sur l'état des écosystèmes. La PA22+ devrait également contribuer à la préservation à long terme des bases agricoles par une orientation plus ciblée des aides agricoles à l'investissement (par exemple, le soutien aux technologies innovantes pour réduire les impacts environnementaux négatifs), de la recherche (par exemple, la promotion de l'innovation) et de la sélection végétale et animale (orientation vers la durabilité).

### **3.5 Production adaptée aux conditions locales et préservant les ressources naturelles**

La production indigène de denrées alimentaires constitue un pilier important de notre sécurité alimentaire. Une adaptation de l'agriculture aux conditions locales devrait empêcher que les écosystèmes ne soient surchargés. Les ressources disponibles, comme les sols, l'eau et les substances nutritives, doivent être utilisées efficacement. Une agriculture adaptée aux conditions locales met à profit le potentiel agronomique pour la production de denrées alimentaires en tenant compte de la viabilité environnementale des écosystèmes. Une efficacité des ressources élevée permet en principe de contribuer à ce que l'utilisation de ressources par l'agriculture (p. ex. utilisation d'engrais) et les émissions de cette dernière dans l'environnement (p. ex. pesticides) soient réduites dans toute la mesure du possible tandis que la contribution de la production indigène à la sécurité de l'approvisionnement est maintenue.

La PA22+ vise une production plus durable non pas au moyen d'une densité normative accrue, mais au contraire au moyen d'une responsabilisation plus poussée. Le développement des PER contribuera à réduire l'empreinte écologique et des stratégies globales de portée régionale permettront d'encourager une agriculture adaptée aux conditions locales. Les contributions au système de production seront orientées plus fortement sur l'efficacité des ressources.

### **3.6 Réponse aux attentes du marché**

La notion des exigences du marché figure déjà dans l'art. 104, al. 1, de la Constitution fédérale, mais, dans ce contexte, elle concerne seulement l'agriculture. Dans le nouvel art. 104a Cst., cette notion se rapporte à l'ensemble du secteur agroalimentaire, agriculture incluse.

Répondre aux exigences du marché signifie que l'agriculture et le secteur agroalimentaire ne sont pas dirigés par l'État, mais au contraire se guident sur le marché, où s'expriment les attentes du consommateur. Ainsi, les acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire exercent leur responsabilité d'entrepreneurs pour saisir les chances qui se présentent sur le marché en Suisse comme à l'étranger, liées en particulier à la haute qualité suisse que recèlent les produits. La PA22+ va dans cette direction. L'exploitation du potentiel sur les marchés suisses et étrangers suppose cependant la mise en place par la PA22+ d'un contexte favorable, d'une part, à la réduction des coûts et, d'autre part, à l'augmentation de la valeur ajoutée (par exemple grâce à une stratégie de différenciation par la qualité). L'un des moyens de réussir consiste à amener l'agriculture et le secteur agroalimentaire

suisses à adopter une stratégie commune visant la qualité. C'est en effet par une qualité élevée que les produits suisses pourront, dans le pays comme au-delà des frontières, se distinguer de leurs concurrents étrangers qui se situent dans le segment des produits bon marché. En misant sur un positionnement dans le segment supérieur, surtout dans les pays affichant une forte croissance, il sera possible d'exploiter le potentiel que représentent sur ces marchés les couches de la population dont le pouvoir d'achat ne cesse de s'améliorer.

Le mécanisme actuel de répartition des contingents d'importation, attribués en fonction de la prestation en faveur de la production indigène, provoque des distorsions de concurrence entre les importateurs ; il est par ailleurs coûteux au plan administratif. Par surcroît, il génère des rentes de situation chez les importateurs, chiffrées à quelque 65 millions de francs par an et qui ne sont que marginalement redistribuées aux agriculteurs. Ces rentes représentent une ponction sur les dépenses des consommateurs, sous la forme de prix plus élevés sur le marché. Les participants à la procédure de consultation sur la PA22+ auront l'occasion de s'exprimer sur les modalités de répartition des contingents d'importation en fonction de la prestation en faveur de la production indigène. De même, il est prévu de remettre en question le bien-fondé de certaines mesures de désengorgement du marché, qui constituent un obstacle à la responsabilité individuelle et à l'orientation marché des acteurs. Dans le secteur laitier, le soutien du prix du lait doit être de plus en plus orienté vers la stratégie de qualité, autrement dit vers la production de produits laitiers à haute valeur ajoutée (spécialités fromagères à base de lait cru). En outre, il est prévu de soutenir les initiatives des acteurs privés visant à améliorer la différenciation et le positionnement du lait en tant que matière première. Une structure destinée aux entreprises exportatrices de produits agricoles sera créée afin de mieux exploiter le potentiel des débouchés à l'étranger ; elle aidera ces entreprises à surmonter les obstacles techniques au commerce.

### **3.7 Contribution des échanges internationaux au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire**

La PA22+ comprend les mesures de politique agricole qui seront mises en œuvre en Suisse à partir de 2022. Elle n'inclut pas d'adaptations de la protection douanière aux fins de l'extension des relations commerciales transfrontalières. Une mise en réseau accrue des marchés agricoles indigènes et étrangers interviendra dans le cadre de nouveaux accords de libre-échange ou d'accords développés, dont l'approbation incombe comme d'ordinaire au Parlement. Cela est en adéquation avec la politique de commerce extérieur. Le message relatif à la PA22+ sera soumis au Parlement indépendamment d'éventuels nouveaux accords commerciaux.

La Suisse dépend de l'importation de denrées alimentaires et de moyens de production agricole, comme les machines, les carburants, les semences et les engrais ainsi que de l'exportation de certains produits agricoles (produits laitiers et produits transformés). De bonnes relations commerciales avec l'étranger sont donc essentielles à notre sécurité alimentaire. Elles reposent sur des importations et des exportations de produits agricoles et de denrées alimentaires selon les règles de l'OMC ou l'accord de libre-échange passé avec l'Union européenne (2/3 avec l'Union européenne<sup>26</sup>, 1/3 avec d'autres pays) et, dans une mesure limitée mais croissante, suivant les règles préférentielles prévues par des traités de libre-échange avec des pays tiers (~2,5 %).

L'article 104a exige de la Confédération qu'elle crée les conditions pour toutes les relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable du secteur agroalimentaire. Ce faisant, elle doit se conformer au droit commercial international et s'engager à poursuivre son développement. Il y a lieu également de prendre en compte des lignes directrices internationalement reconnues, telles que l'Agenda 2030 pour le développement durable (17 objectifs de développement durable – SDG), que la Suisse a signé. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et les objectifs de développement durable qui s'y rapportent, englobent la sécurité alimentaire, une agriculture et une alimentation durables ainsi que le commerce. De même, l'art. 104a Cst. sur la sécurité alimentaire s'appuie entre autres sur ces trois éléments et leurs interactions.

---

<sup>26</sup> La Suisse accorde un traitement préférentiel à un choix de produits agricoles et de denrées alimentaires dans le cadre d'accords bilatéraux avec l'UE.

Les importations et les exportations de denrées alimentaires et de moyens de production doivent favoriser le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses. Les moyens de production importés (engrais, machines, aliments pour animaux, etc.) participent à l'augmentation de la productivité de l'agriculture nationale et, comme l'exportation des produits agricoles suisses, au développement économique du secteur. En même temps, l'importation de denrées alimentaires concourt au développement durable en allégeant la charge qui pèse sur les écosystèmes agricoles en Suisse. Faute de denrées importées, la production indigène devrait, vu la consommation actuelle, être si fortement intensifiée qu'elle entraînerait une surexploitation massive des écosystèmes. Néanmoins, il ne s'agit pas d'importer au prix d'une pollution excessive, d'une dégradation des bases de la production ou de conséquences sociales négatives à l'étranger. C'est pourquoi la Suisse défend l'idée d'un plus grand respect des principes du développement durable dans le commerce international. Elle use également de son influence dans les organisations multipartites concernées (notamment la FAO et l'OCDE) en vue de mettre en place des conditions favorables à un développement durable et à la sécurité alimentaire dans le monde.

Le développement durable dans toute son étendue est aujourd'hui déjà un élément constitutif des échanges commerciaux et de la politique commerciale. À cet égard, la négociation d'accords de libre-échange et la modernisation des traités existants offrent les principaux leviers d'influence. Par contre, les possibilités sont actuellement inexistantes au sein de l'OMC et dans les relations bilatérales avec l'Union européenne. C'est pourquoi la Suisse développe les instruments existants, tels que l'étiquetage des produits. Plus largement, elle s'attache dès à présent à renforcer le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, que ce soit dans les relations multilatérales ou en participant à la création de conditions propices dans le monde, en particulier dans le cadre de la FAO et de l'OCDE. La lutte pour la sécurité alimentaire partout dans le monde s'inscrit aussi dans cet effort.

Tous les accords de libre-échange conclus depuis 2011 incluent des clauses importantes sur le développement durable (cf. ch. 2.4.2). Celles-ci concernent tous les secteurs de la production, y compris l'industrie alimentaire, et font référence aux engagements pris par les parties à poursuivre les objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies. Ces dispositions définissent un cadre de référence commun, que les parties contractantes s'engagent à respecter dans leurs relations économiques préférentielles de telle sorte que les objectifs économiques des ALE soient compatibles avec les objectifs des parties contractantes qui relèvent de la protection de l'environnement et des droits des travailleurs. Les clauses comprennent entre autres l'engagement de respecter et d'appliquer efficacement les accords ratifiés par les parties contractantes, à savoir les traités multilatéraux sur la protection de l'environnement ainsi que les conventions de l'Organisation internationale du travail. La mise en œuvre de l'agenda de l'OIT pour le travail décent y est aussi réaffirmé. D'autres dispositions concernent la gestion durable des ressources forestières (une question qui inclut celles de la réaffectation des terres à des fins de production agricole) et des réserves halieutiques (y compris la suppression des subventions à la pêche), mais aussi la généralisation des certificats de durabilité visant à promouvoir les méthodes de production écologiques et les standards sociaux. De plus, elles font référence aux principaux instruments mis en place au plan international pour défendre les droits de la personne humaine, ainsi qu'aux principes de la responsabilité sociétale des entreprises. Au niveau institutionnel, les accords de libre-échange prévoient des organes de surveillance (comité mixte) chargés d'examiner et de résoudre, le cas échéant, les problèmes en rapport avec les engagements contractés par les parties dans ces domaines.

L'inscription de l'art. 104a dans la Constitution fédérale contribue également à la réalisation de cet objectif et souligne l'importance des aspects du développement durable dans le commerce international de produits agricoles et de denrées alimentaires. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le cadre de l'OCDE visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement durable constituent à cet égard une autre base au plan international. La Suisse continuera à déployer des efforts en vue de l'inscription de dispositions exhaustives sur le développement durable dans les ALE et examinera des mesures plus étendues. Il serait envisageable dans ce contexte d'instaurer un dialogue institutionnalisé sur le thème du développement durable dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire entre les autorités des pays concernés. Un tel dialogue servirait à favoriser la compréhension mutuelle et la mise en place d'éventuels mécanismes permettant de s'assurer de la contribution des échanges bilatéraux au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. La

communication joue à cet égard un rôle déterminant, car les informations transmises doivent être dignes de confiance et le fruit d'une démarche transparente. Il est possible d'utiliser à cette fin les indicateurs proposés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), qui est responsable de la négociation d'ALE, doit disposer d'une certaine latitude dans l'exécution des mandats du Conseil fédéral pour aborder de manière appropriée, comme expliqué plus haut, d'éventuelles mesures plus étendues sur le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. C'est ainsi que sera examinée pour la première fois, à l'occasion des négociations avec le Mercosur, la manière d'intégrer dans un ALE un dialogue et un monitoring portant sur le développement durable. Il est toutefois important que cette approche soit également adoptée pour le commerce des denrées alimentaires en dehors de tels accords préférentiels, qui représente aujourd'hui de loin la majeure partie des importations en Suisse.

Il importe de relever que le commerce peut soutenir le développement des pays exportateurs vers une plus grande durabilité dans les trois dimensions. La demande d'aliments produits de manière durable dans les pays importateurs influence les méthodes de production dans les pays exportateurs. Les produits issus du commerce équitable illustrent de manière frappante cette influence<sup>27</sup>. En 2017, 701 millions de francs ont été dépensés en Suisse pour l'achat de produits de ce type, soit une augmentation de 11,6 % par rapport à l'année précédente et une consommation par habitant de 83 francs. Près de 19 % de tous les produits du commerce équitable vendus en Suisse étaient certifiés bio en 2017. Ce marché, qui fonctionne en majeure partie sans réglementation étatique, a connu une croissance fulgurante au cours des 25 dernières années, surtout parce que les gros distributeurs se sont rendu compte que les demandeurs de ces produits disposaient d'un pouvoir d'achat élevé. L'exemple du commerce équitable montre que l'accroissement des échanges de produits agricoles et de denrées alimentaires peut lancer et soutenir le développement durable dans les pays exportateurs. C'est particulièrement vrai lorsque les consommateurs des pays importateurs attachent une grande importance à une production alimentaire durable, comme c'est le cas en Suisse. Le cas des pays du Mercosur offre un bel exemple. En effet, les exportateurs de viande de bœuf remplissent les exigences des consommateurs suisses.

Les entreprises commerciales ont reconnu que les besoins des consommateurs en produits obtenus de manière durable ont un grand potentiel économique qui ne peut être exploité que si les intérêts des consommateurs sont pris au sérieux et si la durabilité peut être prouvée à l'échelon du commerce de détail. La transparence depuis la production des matières premières jusqu'à la consommation finale est essentielle à la crédibilité. Il est tout aussi important de disposer d'informations objectives afin que les décisions d'achat ne soient pas influencées par des interprétations erronées en matière de durabilité ou par des effets de mode. Certaines technologies innovantes pourraient ouvrir de nouvelles perspectives pour la surveillance des informations sur le développement durable. Ce type de technologies devraient à l'avenir considérablement simplifier et rendre transparente la traçabilité des denrées alimentaires quant au lieu de production et aux méthodes de fabrication. Ainsi, l'applicabilité en Suisse de la technologie *blockchain* (ou chaîne de blocs) fait actuellement l'objet d'une étude dans le cadre d'un projet de recherche avec l'Université de Zurich. La clarté des informations est capitale pour les consommateurs, mais aussi pour les producteurs indigènes. L'instauration d'un climat de confiance peut reposer sur des blocs d'informations sécurisés numériquement, qui garantissent par ailleurs une meilleure protection contre la tromperie. Le potentiel de ces technologies est d'ailleurs attesté dans un grand nombre de nouvelles applications destinées à prévenir les tromperies relatives aux denrées alimentaires tout au long de la chaîne de création de valeur. La Politique agricole 2022+ a pour objectif de créer les conditions qui favoriseront cette évolution.

### **3.8 Gestion des aliments préservant les ressources naturelles**

La disponibilité de denrées alimentaires et le caractère durable de la consommation de denrées alimentaires peuvent être améliorés par une réduction de la quantité de denrées qui finissent à la poubelle ou qui sont perdues pendant la production ou le processus de transformation et par une

---

<sup>27</sup> Source : « 25 ans avec son temps, rapport annuel et rapport d'impact 2017 », Max Havelaar

réduction des ressources naturelles utilisées pour l'obtention de ces aliments.<sup>28</sup> Des modélisations<sup>29</sup> montrent que la surface agricole utile, exploitée de manière optimale, suffirait à couvrir le besoin minimal de la population suisse en denrées alimentaires. La ration alimentaire serait cependant très différente de celle d'aujourd'hui.

La marge de manœuvre concernant les mesures contre le gaspillage alimentaire est limitée dans la législation sur l'agriculture. La Confédération s'engage néanmoins en faveur d'une réduction des pertes de denrées alimentaires au moyen du plan d'action « Économie verte »<sup>30</sup> et en faveur de l'élaboration de bases en vue d'une alimentation préservant les ressources naturelles. La Confédération entend sensibiliser les consommateurs grâce à la formation et à la communication.

---

<sup>28</sup> Cf. aussi rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46592.pdf>)

<sup>29</sup> Cf. [https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse\\_f.pdf](https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse_f.pdf) (p.4)

<sup>30</sup> Cf. [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/rapport\\_a\\_l\\_attention\\_du\\_conseil\\_federal\\_economie\\_verte.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/rapport_a_l_attention_du_conseil_federal_economie_verte.pdf)



## 4. CALENDRIER DE LA PA22+ COORDONNÉ AVEC LES INITIATIVES POPULAIRES

Le Conseil national a décidé, le 4 juin 2018, que les décisions populaires sur les initiatives en suspens qui concernent l'agriculture (initiative pour des aliments équitables, initiative pour la souveraineté alimentaire, initiative pour une eau potable propre, etc.) devaient être prises en compte dans le développement de la politique agricole (PA22+). Il a demandé au Conseil fédéral de soumettre un calendrier à cet effet pour la PA22+.

Les délais applicables aux initiatives populaires en suspens et à la PA22+ sont présentés ci-après et mis en perspective les uns par rapport aux autres.

### 4.1 Initiatives populaires en suspens concernant l'agriculture

#### Initiative pour des aliments équitables et initiative pour la souveraineté alimentaire

Les deux initiatives populaires seront soumises au peuple le 23 septembre 2018.

#### Initiative pour une eau potable propre et initiative pour une Suisse libre de pesticides de synthèse

L'initiative populaire fédérale « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique » (initiative pour une eau potable propre) a été déposée le 18 janvier 2018. L'initiative populaire fédérale « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » a, quant à elle, été déposée le 25 mai 2018.

Les articles 96 à 106 de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) prévoient les délais suivants pour les initiatives populaires :

Qui	Quoi	Quand
Conseil fédéral	Adoption du message sans contre-projet	12 mois après le dépôt
	Adoption du message avec contre-projet	18 mois après le dépôt
Assemblée fédérale	Recommandation sans contre-projet	30 mois après le dépôt
	Recommandation avec contre-projet	42 mois après le dépôt (présuppose une décision de l'Assemblée fédérale)
Conseil fédéral	Détermination des objets soumis au vote	Au moins quatre mois avant le jour de la votation
Corps électoral	Votation populaire	Au plus tard dix mois après l'adoption par l'Assemblée fédérale ; au plus tard 16 mois si les initiatives populaires sont adoptées durant la session de printemps ou d'été de l'année électorale 2019

On ignore pour l'instant si les deux initiatives populaires seront soumises au vote avec ou sans contre-projet direct ou indirect. La loi sur le Parlement ne précise que les durées maximales de traitement pour les différentes variantes. En fonction de la rapidité avec laquelle le Conseil fédéral et le Parlement traitent les initiatives, les objets peuvent être soumis au peuple dans des délais plus courts. L'expérience montre que les étapes du traitement des initiatives dans l'administration (préparation du message, consultation des offices, etc.) et au Parlement (délibérations dans les commissions et les chambres) requièrent un minimum de temps.

La liste des objets qui sont soumis au peuple relève de la compétence du Conseil fédéral. Il convient de noter qu'en vertu de l'art. 10, al. 1bis, de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1), le Conseil fédéral fixe, au minimum quatre mois avant le jour de la votation, les objets qui feront l'objet du

vote. Il dispose ce faisant d'une certaine latitude, mais doit aussi tenir compte de quelques critères et facteurs externes, à savoir notamment :

- les délais légaux dans lesquels les initiatives populaires doivent être soumises au vote du peuple et des cantons (art. 75a, al. 1 et 3bis, LDP) ;
- le nombre d'objets qui sont prêts à être soumis au vote au moment de sa décision ;
- le nombre et le type d'objets qui pourraient être soumis au vote à des dates ultérieures ;
- le fait qu'après l'aboutissement du référendum, un acte doive entrer en vigueur à une certaine date ;
- le principe selon lequel les objets soumis au vote en même temps ne doivent pas se contredire matériellement.

Le Conseil fédéral veille, par ailleurs, à ce qu'un Département n'ait en général pas plus d'un objet à traiter par jour de votation.

## **4.2 Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)**

La PA22+ doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Pour que les modifications législatives adoptés par le Parlement puissent être mises en œuvre à temps au niveau des ordonnances, le Parlement devrait adopter le message sur la PA22+ au plus tard lors de la session de printemps 2021. L'expérience montre que les révisions de loi de l'ampleur de la PA22+ nécessitent au moins 3 sessions (une session par conseil plus une session pour l'élimination des divergences). Il s'ensuit que le message sur la PA22+ devrait être soumis au Parlement (premier conseil) d'ici à la session d'été 2020 au plus tard.

## **4.3 Aperçu du calendrier de la PA22+ et des initiatives**

Les hypothèses suivantes s'appliquent :

- L'initiative pour une eau potable propre et l'initiative « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » sont soumises au peuple sans contre-projet direct ou indirect, car certaines préoccupations légitimes des deux initiatives populaires sont prises en compte dans la PA22+.

Variante rapide

- Adoption du message par le Conseil fédéral : 11 mois après le dépôt
- Délibérations dans les commissions et au Parlement : trois sessions (soit environ 9 mois)
- Votation populaire : aussi rapidement que possible, mais quatre mois au minimum après la décision parlementaire

Variante normale

- Adoption du message par le Conseil fédéral : 11 mois après le dépôt
- Parlement : mise à profit du délai légal de 30 mois après le dépôt
- Votation populaire : aussi rapidement que possible, mais quatre mois au minimum après la décision parlementaire

